

España ante la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)

Albert Massot Martí*

*Este documento de trabajo es una contribución al proyecto de investigación "Una política española para la Unión Europea" dirigida por Jose Ignacio Torreblanca y Charles Powell

Sumario

Parte I. Introducción y plan de la exposición

1. La PAC en el proyecto de integración comunitario
2. Plan de la exposición

Parte II. El pasado: el (largo) proceso de reforma de la PAC

3. Los primeros cambios, desde los años 80 hasta 1999 (Agenda 2000)
 - 3.1. *Desde 1980 a 1992: la primera fase de reformas sobre el régimen de precios*
 - 3.2. *Las reformas (internas) de 1992 y 1999: el proceso de sustitución del mecanismo de los precios por las ayudas directas a los productores*
 - 3.3. *La reforma (externa) de 1995: la adopción del marco multilateral agrario de Marraquech*
4. A modo de (primer) recapitulatorio: los instrumentos de la PAC en vigor (2000-2005)
 - 4.1. *Dentro de la política de mercados (primer pilar de la PAC)*
 - 4.2. *Dentro del desarrollo rural (segundo pilar de la PAC)*
5. A modo de (segundo) recapitulatorio: el desigual impacto financiero de la PAC

6. A modo de (tercer) recapitulatorio: el (cuestionable) posicionamiento de la PAC dentro de la OMC

Parte III. El presente: la radical reforma de la PAC de 2003

7. La política de mercados agrarios post-2004: hacia un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones

7.1. La disociación de las ayudas respecto a la producción (o las exigencias de legitimidad externa –OMC–)

7.2. La condicionalidad de las ayudas (o las exigencias de legitimidad interna)

7.3. La modulación obligatoria de las ayudas (a caballo de las exigencias presupuestarias y las demandas del mundo rural)

7.4. El principio de disciplina presupuestaria (o la sinuosa vía hacia la cofinanciación).

7.5. El principio de flexibilidad en la gestión (o la vía a plazo de la renacionalización)

Parte IV. El futuro: los ejes de transición a una política agro-rural

8. La dinámica institucional (entre las nuevas demandas sociales y la crisis del modelo funcionalista de integración)

9. La dinámica presupuestaria (de la mano de la ampliación)

10. La dinámica comercial externa (en el marco del multilateralismo y el bilateralismo)

10.1. Por una PAC compatible con la OMC

10.2. Por un regionalismo abierto con dimensión financiera

11. La dinámica agro-rural interna (en pos de un marco regulador de la inestabilidad)

12. A modo de Epílogo para España

Referencias bibliográficas

Tablas anexas

PARTE I. INTRODUCCIÓN Y PLAN DE LA EXPOSICIÓN

“El pasado no está detrás de nosotros como suele creerse, sino adelante”
Adolfo Bioy Casares (*De Jardines Ajenos*)

1. La PAC en el proyecto de integración comunitario

La Política Agrícola Común (PAC) ha tenido históricamente un papel privilegiado en el proyecto de construcción supranacional, por razones que, a modo de prelude, vale la pena recordar.

En primer término, la PAC arraiga en el *modelo de integración funcionalista* elegido por los redactores del Tratado de Roma. Como es sabido, el funcionalismo se caracterizó por primar la integración económica (a “*pequeños pasos*”) sobre la unidad política, y la integración por sectores en lugar de una integración general. En este contexto, la PAC, tenida originalmente por uno de los “*Fundamentos de la Comunidad*”, al lado de las cuatro libertades, se convirtió en la primera y, durante mucho tiempo, casi exclusiva, *política común*, plasmación en materia agraria de la realización del Mercado Común, a fin de cuentas el fin primigenio de la arquitectura europea.

A ello se sumaron las “*características especiales*” que el propio Tratado reconocía a la actividad agraria y, en consecuencia, el alto grado de intervencionismo público (supranacional) que requería la instauración de una *política común* sobre (las cenizas de) unas políticas de los Estados fundadores muy divergentes entre sí. Por otro lado, tras la II Guerra Mundial, el intervencionismo *keynesiano* imperaba en el ámbito agrario con miras a cubrir el déficit alimentario resultante del conflicto bélico y a garantizar el cumplimiento de diversos objetivos públicos considerados primordiales: el incremento de la productividad, el asegurar un nivel de vida para la población agraria paragonable a la del resto de ciudadanos, la estabilización de los mercados, la seguridad del abastecimiento de alimentos, y, en fin, la garantía de unos precios razonables a los consumidores. Objetivos todos ellos que, no por azar, se recogieron en el Artículo 39 del Tratado (hoy Artículo 33). En suma, la PAC, en su calidad de política sectorial común, para subsumir las opuestas políticas nacionales vigentes a fin de constituir el Mercado Común, devino ella misma una política del mismo tenor intervencionista que éstas e incorporó, en el seno de sus *Organizaciones Comunes de Mercado (OCM)* y bajo la férula de los *principios de unidad del mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera*, muchos de los instrumentos de regulación y de apoyo entonces existentes.

En estas circunstancias, a caballo del método funcionalista y del intervencionismo económico, la PAC llegó pronto a representar más del 70% del Presupuesto Comunitario, y a materializarse en torno a 4.000 actos normativos. Además, excluidos los procedimientos en materia de personal de las Instituciones Comunitarias, casi una tercera parte de las sentencias dictadas desde los años 50 hasta hoy por el *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE)* se dedicaron a la agricultura y el comercio de productos agrícolas *strictu sensu*, sobre la base de los Artículos 38 a 47 del TCE (hoy Artículos 32 a 38). Pero el valor de esta jurisprudencia fue más allá de la simple clarificación de los principios dispuestos en el Capítulo agrario del Tratado o en la delimitación del contenido y alcance de los mecanismos instaurados bajo su manto.

Precisamente, por ser la PAC prácticamente la única política común en vigor, con la jurisprudencia agrícola se fueron concretando gran parte de las *principales nociones del sistema jurídico comunitario* (prevalencia del Derecho Comunitario sobre el Interno, el principio de unidad de mercado, la distribución de competencias, los elementos básicos de los actos típicos, o, en fin, los principios generales del Derecho comunitario).

2. Plan de la exposición

Con las anteriores premisas, las páginas que siguen pretenden responder a una cuestión central, a saber: si el trascendental papel jugado por la PAC dentro de la construcción supranacional, como *política económico-sectorial*, va a persistir o, si, por el contrario, va a desembocarse en su reposicionamiento dentro del proyecto de integración en consonancia con una modificación de *su naturaleza*, a tenor de diversos factores: (1) la *crisis del modelo funcionalista* en favor de una extensión del método intergubernamental; (2) la evolución de las *nuevas exigencias de la sociedad europea* respecto a la agricultura, más allá del añejo productivismo; (3) las *nuevas prioridades del proyecto supranacional*, con el paralelo ascenso de otras políticas comunes, como corolario de la exitosa conclusión de la *Unión Monetaria* y de la resuelta apuesta efectuada por una *progresiva extensión del espacio comunitario*, hoy a 25 (2004), mañana a 27 (2007) y posiblemente a medio plazo (2010), abierta a una tercera oleada en favor de los Balcanes y Turquía¹; (4) la presión del creciente *proceso de globalización y apertura de los mercados agrarios*, en oposición al carácter tradicionalmente proteccionista de la PAC; (5) la paulatina consolidación en este contexto de *procesos de institucionalización* de la interdependencia global, en sus vertientes *multilateral* (la *Organización Mundial de Comercio –OMC–*), *bilateral* (los *acuerdos preferenciales* comprometidos entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo –PVD–, o *unilateral* (derogaciones del *Sistema de Preferencias Generalizadas –SPG–*); y, en fin, 5) la *consecuente* necesidad de *compatibilizar* los instrumentos de regulación, apoyo y protección en frontera de los mercados agrarios europeos con el progresivo imperio de *un ordenamiento superior*, derivado de los Acuerdos de Marraquech de 1994, que no existía en los albores de la PAC².

La exposición se dividirá en *tres partes*, en un orden cronológico para mostrar adecuadamente el *tempo* del proceso de reformas en curso. A fin de cuentas, la PAC original es la matriz ineludible de donde cristalizará su diseño futuro. Empezaremos por tratar, brevemente, el *proceso de reformas de la PAC* aplicado desde los años 80 hasta la actualidad, para detenernos en los instrumentos en vigor, su incidencia presupuestaria y su acomodo dentro del multilateralismo (PARTE II. EL PASADO, epígrafes 3 a 6). Seguidamente, presentaremos los ejes de la *nueva política* que se desprende de la última (y radical) reforma aprobada en junio de 2003 por el Consejo de Ministros de Agricultura, en Luxemburgo³ (PARTE III. EL PRESENTE, epígrafe 7).

¹ Conclusiones del Consejo Europeo de Tesalónica, de junio de 2003.

² El *marco multilateral agrario* derivado de la OMC se concreta en esencia en cuatro Acuerdos: (1) en primer término, un *Acuerdo Agrícola (AA)* que abarca tres grandes capítulos, apoyo interno, acceso al mercado y subvenciones a la exportación; (2) un *Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* (más conocido por sus siglas en inglés, SPS –*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*–); (3) un *Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (TBT –Agreement on Technical Barriers to Trade–)*; y (4) un *Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual* que afectan al comercio (ADPIC o TRIPS –*Trade-related Aspects on Intellectual Property Rights*–). Todo ello complementado con un sistema contencioso para garantizar su cumplimiento, en base a las resoluciones de un Órgano de Solución de Diferencias u OSD (DSP –*Agreement on Dispute Settlement Procedures*–). Vid. epígrafe 3.3. para mayores detalles.

³ Formalizada, en sus principales rasgos, en los actos del Consejo: (1) Reglamento (CE) 1782/2003, para la política de mercados (medidas horizontales); (2) Reglamento (CE) 1783/2003, para el desarrollo rural;

Una vez definidos los principios e instrumentos básicos de este acuerdo, analizaremos las dinámicas que envuelven el devenir de la PAC y un posible diseño de un nuevo modelo de apoyo al mundo rural y agrario europeo lo más congruente posible con los sistemas agrarios españoles (PARTE IV. EL FUTURO, epígrafes 8 a 12).

Sin embargo, este esquema de trabajo no puede entenderse sin *algunas acotaciones* precautorias: la primera se refiere al *entorno* que, de manera decisiva, influirá en la evolución de la PAC, por lo cual no basta con analizar la transformación interna de su anatomía y es preciso mirarla desde cierta distancia, insertándola dentro de los parámetros institucionales, sociales e internacionales que inciden en el conjunto de la construcción comunitaria; otra es de *carácter material*, en tanto que difícilmente puede formularse siquiera un apunte académico de una política agro-rural común cuando ésta, en última instancia, deberá surgir de un difícil tira y afloja negociador entre los (27, o más) Estados miembros y de un profundo debate en el seno de la sociedad europea; una tercera es de *carácter temporal*, a sabiendas que el horizonte máximo de unas previsiones *realistas* no pueden ir más allá de las fechas de caducidad de las nuevas *perspectivas financieras* para el período 2007-2013 y, al unísono, del nuevo *Acuerdo Agrícola de la OMC*, que previsiblemente verá la luz en 2005; y, finalmente, una cuarta acotación es de *carácter estratégico*, dando por sentado que si bien algunos intereses agrarios peninsulares pueden no coincidir puntualmente con el interés europeo, a medio y a largo plazo éstos son coincidentes y es impensable esbozar una estrategia agroalimentaria española en un mundo globalizado que no preserve el carácter *común* de la PAC.

PARTE II. EL PASADO: EL (LARGO) PROCESO DE REFORMA DE LA PAC

“Vivimos nuestra vida hacia delante, pero la comprendemos hacia atrás”
Sören Kierkegaard

3. Los primeros cambios, desde los años 80 hasta 1999 (Agenda 2000)

La PAC que se derivaba del Tratado de Roma era una política *de precios*, en tanto que tenía como su mecanismo privilegiado de intervención a los llamados *precios de garantía* por los que los agricultores, de no encontrar una remuneración digna en el mercado para sus productos, podían acudir a un organismo público nacional que se los pagaba al importe prefijado por las Instituciones Comunitarias para su posterior almacenamiento, todo ello a cargo del Presupuesto Comunitario (FEOGA).

Lógicamente, este sistema de precios mínimos sólo podía pervivir de ir acompañado de una adecuada *protección en frontera* que impidiera la entrada de producciones del exterior a precios más bajos que los de la intervención y, complementariamente, de *subvenciones a la exportación* para el caso que hubiera un exceso de oferta sin salida en el mercado interno y que debiera consecuentemente ser vendida en los mercados mundiales en competencia con los productos de otros países, por lo general a precios más bajos. La *excepción agraria* que por aquel entonces reinaba en el GATT, que se traducía en la ausencia de una disciplina multilateral para este sector, permitía unas medidas intervencionistas de tal enjundia, a título compensatorio o como regulador de los conocidos *fallos de los mercados agrarios*, limitadas tan sólo por las negociaciones

(3) Reglamento (CE) 1784/2003 para los cereales; (4) Reglamento (CE) 1785/2003 para el arroz; (5) Reglamento (CE) 1786/2003 para los forrajes; y (6) los Reglamentos (CE) 1787/2003 y 1788/2003 para los lácteos (todos ellos publicados en el DOCE L 270 de 21/X/2003). Posteriormente estos Reglamentos fueron complementados por el Reglamento (CE) 583/2003, para la introducción de los nuevos regímenes en los nuevos adherentes (DOCE L 91 de 30/III/2004). Finalmente, se han ido aprobando los correspondientes actos de aplicación de la reforma por parte de la Comisión.

bilaterales con los EEUU (a la sazón, el principal exportador neto de alimentos tras la II Guerra Mundial).

3.1. Desde 1980 a 1992: la primera fase de reformas sobre el régimen de precios

El sistema, orientado a fomentar la producción y, de refilón, a sostener las rentas de los agricultores, demostró pronto su eficacia hasta el punto que la CE pasó a convertirse en una zona con unos niveles de autoabastecimiento por lo general superiores a la demanda interna, a inicios de los 80 (sin dejar por ello nunca de ser una importadora neta de alimentos, principalmente de oleaginosas y frutas). Pero con la aparición de *excedentes estructurales* en los principales sectores continentales (cereales, vacuno, lácteos, azúcar) llegaron las *primeras medidas de reforma*, dirigidas a *ralentizar el continuado incremento de la oferta* y, liminarmente, a *controlar el gasto* a cargo del FEOGA - Sección Garantía que ello aparejaba (por la vía del pago de los precios de intervención, el consecuente almacenamiento público de los productos, y, en fin, la frecuente subvención para la exportación de las existencias). En su virtud, durante la década de los 80 se generalizó la estabilidad presupuestaria, se bajaron los precios de compra, se endurecieron las condiciones de entrega de los productos a la intervención, se impusieron umbrales de garantía y se introdujeron incluso cuotas nacionales de producción.

Pero tal cúmulo de medidas no obtuvieron los resultados esperados. Los excedentes seguían enquistados en la oferta agraria con el consecuente dispendio a cargo del erario comunitario y, en ocasiones, con la adición de problemas de contaminación derivados de la generalización de prácticas intensivas. Y ello acaecía porque se incidía en la punta del iceberg y no en *la causa* profunda del problema, que no era otra que *la existencia misma de unos precios mínimos* que, cubriéndoles las espaldas, empujaban literalmente a los agricultores a producir más y más, sin tener apenas en cuenta las señales del mercado ni los requerimientos sanitarios y medioambientales de la sociedad. Por otro lado, las incipientes políticas estructurales agrarias existentes, cofinanciadas a cargo del FEOGA-Sección Orientación, bebían del mismo productivismo que teñía la política de mercados y se ocupaban fundamentalmente de apoyar la modernización y reestructuración de las explotaciones, las cooperativas y la industria de primera transformación para incrementar la oferta al menor coste posible.

3.2. Las reformas (internas) de 1992 y 1999: el proceso de sustitución del mecanismo de los precios por las ayudas directas a los productores

A finales de los años 80 todo estaba ya maduro para un primer y profundo cambio en los *mecanismos* de la PAC, de la mano de diversos factores:

- (a) En primer término se hizo patente un cambio en la percepción que de la agricultura y el mundo rural tenían los ciudadanos urbanos y los poderes públicos. De hecho se fue asistiendo a una creciente *diferenciación de las demandas sociales* al sector agrario y la ruralidad, más allá de un simple suministro en cantidad de alimentos y materias primas. Lo que, a la postre, se formalizó en la doctrina con la aparición de la noción de *multifuncionalidad agraria* según la cual, la actividad primaria se caracteriza por ser una *producción conjunta* de bienes y servicios, productivos y no productivos, verdaderas *externalidades de interés público* que las administraciones han de preservar si el mercado no es capaz de remunerarlos⁴. En correspondencia

⁴ V.g. demandas de: alimentos sanos y de calidad, a poder ser sometidos a trazabilidad; de respeto de la riqueza cultural y patrimonial de las zonas rurales, incluidos los productos locales típicos; de conservación del medio y de la biodiversidad; de preservación del paisaje tradicional; de equilibrio y ordenación territorial; y, en fin, de accesibilidad, infraestructuras y servicios para, a la par que garantizar la vitalidad de las zonas rurales, satisfacer del ocio de la ciudadanía en su conjunto e, incluso, favorecer la *contraurbanización* o retorno al campo de algunos segmentos de la población urbana.

a estas nuevas exigencias sobre los bienes y servicios ofertados por el campo se fueron modificando las prioridades de fomento por el gasto público, para orientarse hacia el *producir mejor y de forma sostenible* en lugar del simple *producir más*.

- (b) En paralelo, a la par que aumentaba el desempleo en las ciudades (incapaces por este motivo de absorber la migración rural), se fue constatando una profunda transformación en los campos europeos. En primer lugar, mediante una progresiva *segmentación de las explotaciones*, lo que se manifestaba en un *dualismo estructural* creciente, acompañado de la consolidación de una agricultura capitalista-societaria, de una progresiva disminución del trabajo familiar, de un paralelo aumento de la asalarización agraria, y, en fin, del desarrollo de la pluriactividad en las explotaciones. Como era lógico suponer tales cambios microeconómicos no podían dejar indiferente a las autoridades y empujaban a la búsqueda de un *apoyo público a las explotaciones y a los mercados agrarios* más *transparente* y directamente *orientado a la estabilidad de la renta* de los productores. Por otro lado, era también patente una mayor *diversificación geográfica del espacio rural* con la consecuente aparición de problemáticas heterogéneas de desarrollo que requerían un tratamiento distinto y no centrado exclusivamente en la problemática del desarrollo agrario. Las propias Instituciones Comunitarias (Comisión, 1998) asumieron la diversa tipología de las zonas rurales distinguiendo entre *áreas de agricultura periurbana* (próximas a los grandes mercados de consumo pero a su vez sometidas a una fuerte presión urbanística y de contaminación), *zonas de desarrollo agrario consolidado* (en ocasiones integrantes de verdaderos *cluster* o sistemas económicos territoriales diversificados, con un tejido empresarial orientado a los mercados y una fuerte componente de industrialización difusa), y, en fin, *zonas rurales cada vez más frágiles y marginalizadas* (atenazadas por sus *hándicaps* estructurales, con una alta dependencia de una agricultura de bajos rendimientos y el declive demográfico). Con tales reflexiones se estaban definiendo los fundamentos para la instauración de una *política de desarrollo rural más autónoma de lo agrario y más ligada a la política regional* comunitaria, *menos sectorial y más orientada a la ocupación del territorio y su sostenibilidad*, con un claro enfoque de *desarrollo local endógeno*, con medidas aplicadas de forma ascendente (*bottom-up*) y, en fin, bajo un enfoque integrado y en formato de red (*network policy*).

En este contexto, *la reforma de 1992* (o *reforma McSharry*) significó un cambio de rumbo al reducir sustancialmente los niveles de precios e introducir, en contraprestación, *ayudas directas compensatorias* (por Ha. o cabeza de ganado). Con ello la PAC dejó de ser una política fundada en un apoyo a los precios para convertirse en otra *basada en ayudas*, del mismo tenor que las políticas existentes en la mayor parte de países de la OCDE. Una *segunda reforma*, en 1999, la también llamada *Agenda 2000*, profundizó en el enfoque de 1992 que, al mismo tiempo que reducía de nuevo los precios de intervención, convertía, significativamente, las ayudas compensatorias en simples *ayudas directas*, en consecuencia ya completamente desligadas de los precios que las justificaron originalmente. En paralelo, la Agenda 2000, siguiendo los pasos de la *Primera Conferencia sobre el mundo rural* realizada en Irlanda en 1996 (Cork, 1996), consagró al desarrollo rural como el *segundo pilar de la PAC* al mismo tiempo que lo engarzaba con la política de cohesión económica y social (mediante una actuación integrada de los tres Fondos Estructurales: FEDER, FSE y FEOGA-Orientación).

3.3. La reforma (externa) de 1995: la adopción del marco multilateral agrario de Marraquech

El *proceso interno de reformas* comentado estuvo acompañado por diversos *hitos externos*, entre los que cabe destacar: (1) la realización en 1992 de la *Cumbre de Río*,

formalizando por vez primera la idea de un *desarrollo sostenible*, idea que cuajó formalmente en el Tratado de Ámsterdam de 1997; y, sobre todo, (2) el nacimiento, en 1994, con la Conferencia de Marraquech, de *la OMC*, que terminó con la *excepción agraria* en el multilateralismo con la formalización de un *Acuerdo Agrícola* (AA)⁵. Este marco agrario de la OMC tendría hoy *tres grandes ejes* con directa incidencia en la PAC:

- (a) En la esfera del *apoyo interno*, se impuso con el AA el principio de *disociación* (*decoupling/découplage*) del apoyo respecto a la producción, a partir del cual se catalogaron las medidas de apoyo público según su grado de distorsión en la producción y el comercio agrarios, lo que dio lugar a *tres Cajas*: (1) la *Caja Verde*, o medidas compatibles con el multilateralismo, con posibilidad de otorgamiento discrecional por las autoridades públicas en función de las disponibilidades financieras y prioridades existentes a nivel interno; (2) la *Caja Ambar*, también denominada *Medida Global de Apoyo (MGA)*, integrada por precios y ayudas en principio incompatibles y, consecuentemente, en paulatino proceso de reducción; y, por último, (3) la *Caja Azul*, compuesta de ayudas a los productores calculadas en base a referencias históricas y sometidas a controles de la producción, en principio con carácter transitorio y con vocación de ser finalmente sumidas en la *Caja Ambar*. Complementariamente, se aprobó una *Cláusula de Mínimis*, que permitía no contabilizar el apoyo, general o por producto, que no superara en valor el 5% de la producción final agraria.
- (b) En el ámbito del *acceso a los mercados*: (1) se consolidaron los *contingentes arancelarios* existentes y se constituyeron otros con carácter *mínimo* destinados a garantizar la importación de al menos el 5% del consumo interno de un producto o grupo de productos; (2) se introdujo la *tarificación* (o conversión en derechos aduaneros fijos) de todas las medidas de protección en frontera existentes, con su paralela reducción entre los años 1995 y 2000 en un 36%, salvo casos excepcionales (lo que, entre otras cosas, comportó la desaparición de los famosos *prélèvements* o exacciones reguladoras de la Comunidad, verdaderos derechos variables en frontera que, hasta ese momento, habían sostenido los sistemas de intervención); y, en fin, (3) se creó una *cláusula especial de salvaguardia* para el caso de incrementos desmesurados de los volúmenes de importación o grandes fluctuaciones en los precios internacionales.
- (c) En materia de *fomento a la exportación* se dispuso dentro del AA la reducción en el período 1995-2000 de las *subvenciones existentes* (*restituciones* en el caso de la UE), tanto en los volúmenes exportados (21%) como en los montantes otorgados (36%).

Con tales mimbres estaban ya sentadas las bases para una *nueva reforma de los mecanismos en vigor*, que tuvo lugar, como ya adelantamos, en Luxemburgo, en junio de 2003. Cabe adelantar que la antes mencionada aparición de la noción de “*multifuncionalidad agraria*” por un tiempo pareció que se iba a convertir en un *nuevo paradigma de política agraria* y la columna vertebral de la posición negociadora comunitaria en la OMC, como sostén de un hipotético *modelo agrario europeo*⁶. Finalmente, como se demostró con la reforma de la PAC de 2003 y las propuestas presentadas por las CE en la (de momento) frustrada Ronda del Milenio, este enfoque fue desechado y se abrazó el *principio de disociación* inscrito en el AA de Marraquech,

⁵ Este Acuerdo fue inscrito en la Decisión 94/800, publicada en el DOCE L 336 de 23/XII/1994.

⁶ Sobre la noción de multifuncionalidad *vid.*: Josling (2000), Tió (2000), OECD (2001), Paarlberg (2002), Randall (2002), Guyomard (2003), Massot (2003a) y Delorme (2004).

confinando de refilón la defensa de la *multifuncionalidad agraria* dentro del segundo pilar de la PAC (convirtiéndola así en *multifuncionalidad rural*) (Massot, 2003b).

Dicho esto, y como paso previo al análisis de la última (y trascendental) reforma de la PAC, es oportuno reseñar los instrumentos de regulación y apoyo que *actualmente* la conforman como plasmación concreta de la Agenda 2000 (epígrafe 4), su impacto financiero (epígrafe 5), y, en fin, su inserción en el seno de la OMC (epígrafe 6).

4. A modo de (primer) recapitulatorio: los instrumentos de la PAC en vigor (2000-2005)

4.1. Dentro de la política de mercados (primer pilar de la PAC)

Tras la Agenda 2000 el *sistema de apoyo* a las explotaciones agrarias europeas puede resumirse en (Tabla 1, columnas 1 a 5): (1) dos sectores, el lechero y el azúcar, basados aún exclusivamente en un régimen de precios (*intervención automática*); (2) algunos sectores bajo una *intervención condicionada* a la declaración de crisis de mercado por parte de la Comisión, a modo de una red de seguridad (para el porcino, con medidas de almacenamiento; para el vino, mediante destilaciones; y para algunas frutas y hortalizas frescas, mediante retiradas puntuales); (3) sectores bajo un sistema mixto, de *ayudas directas complementadas con una intervención condicionada* (cereales y, a partir de 2005-2007, los lácteos); (4) un largo listado de sectores con *ayudas directas exclusivamente*; y (5) algunas producciones *sin apoyo interno* de ningún tipo, bien sea bajo el formato de OCM *exclusivamente aduaneras* (aves, huevos, productos agrarios transformados, flores y plantas, algunas frutas y hortalizas), bien sea *sin regulación común* alguna (patatas y alcohol etílico, entre otras).

Estos diversos sistemas de apoyo se ven acompañados por medidas de *control de la oferta y/o el apoyo*: (1) con sectores bajo regímenes de *derechos de producción*, bajo el sistema de cuotas máximas (leche y azúcar) o mediante derechos de plantación (viñedo); (2) con sectores con *Superficie Máxima Garantizada* (SMG), es decir, con derecho a ayudas *por Ha.* (en herbáceos, en este caso complementada con porcentajes obligatorios de retirada de tierras; en arroz; en leguminosas, en lúpulo, y en uvas pasas); (3) con sectores con *Cantidad Máxima Garantizada* (CMG), o umbrales de producción con derecho a ayuda (en forrajes, tabaco, algodón, fécula de patata, algunas frutas y hortalizas transformadas, aceite de oliva, aceituna y plátano); (4) con sectores ganaderos fundados en un *número determinado de cabezas primables* (vacuno de carne, vacas nodrizas, y ovino y caprino); y (5) con sectores con *cuotas de excedentes* (vino –con volúmenes máximos de destilación–, y algunas frutas y hortalizas frescas –con umbrales de retiradas por las organizaciones de productores–).

4.2. Dentro del desarrollo rural (segundo pilar de la PAC)

La política de desarrollo rural tras la Agenda 2000 (período 2000-2006) se concreta en 230 programas para la UE-15 con una amplia gama de *instrumentos* agrupados en 4 *funciones*:

- (a) Una *función productiva* que incluye las acciones agro-estructurales clásicas para el *fomento de la competitividad* como: (1) las *inversiones en las explotaciones* tenidas por viables; (2) la *instalación de jóvenes agricultores*; (3) la *formación* de agricultores y silvicultores y sus colaboradores; (4) el *cese anticipado de la actividad agraria* a partir de los 55 años; (5) la *mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas*; (6) la *mejora de tierras y la concentración parcelaria*; (7) la *comercialización de productos agrícolas de calidad*; (8) la *gestión de recursos hídricos agrícolas*; (9) la *mejora de las infraestructuras ligadas al*

desarrollo de la producción agraria (incluido el regadío); (10) el fomento del establecimiento de *servicios de asesoramiento, sustitución y asistencia a la gestión de las explotaciones*; y (11) la recuperación de la *capacidad de producción dañada por desastres naturales*.

- (b) Una *función medioambiental* que, por su parte, incluye: (1) las *indemnizaciones, por Ha., a las zonas desfavorecidas, de montaña y zonas con limitaciones medioambientales específicas*; (2) los *programas agro-ambientales*; (3) el *fomento de la silvicultura*; y (4) la *protección del medio ambiente en conexión con la conservación del paisaje y la economía agro-forestal*.
- (c) Una *función socio-rural*, que contiene las *medidas de diversificación y fomento del desarrollo global de las zonas rurales* orientadas a apoyar: (1) los *servicios básicos de abastecimiento* para la población rural; (2) la *renovación de pueblos y conservación del patrimonio rural*; (3) el *fomento de la diversificación de las actividades agrarias o rurales*; (4) el *fomento del turismo y el artesanado*; y (5) el desarrollo de la *ingeniería financiera*.
- (d) La *función de desarrollo local integrado*. Este apartado se plasma primordialmente en la llamada *Iniciativa Comunitaria LEADER +*, en favor de un desarrollo rural endógeno y con un enfoque ascendente (*bottom-up*) a partir de la creación de *grupos acción local* (GAL, que hoy ascienden a 938 para la UE-15).

Las 22 *medidas* de desarrollo rural inscritas en los *programas 2000-2006* para los 15, desagregadas entre las tres primeras funciones, dan como resultado que: (1) El 38% de los *créditos comunitarios* en favor del mundo rural (en torno a los 18,5 miles de millones de euros) se asignen a la *función productiva* y se asienten especialmente en las regiones calificadas como de Objetivo 1 (lo que no deja de ser lógico, por la importancia que la agricultura ostenta aún hoy para sus zonas rurales); (2) el 52% (25,6 miles de millones de euros) se dedica a la *función medioambiental*; y (3) el 10% de los créditos (en torno a los 5 miles de millones) se orientan a la *diversificación y al fomento general de las zonas rurales* (en su mayor parte también dentro del *Objetivo 1*). Aunque a esta última rúbrica habría que sumar en puridad las acciones de los LEADER + por un total de 2,1 miles de millones más, pese a encontrarse formalmente fuera de los formatos de programación.

5. A modo de (segundo) recapitulatorio: el desigual impacto financiero de la PAC

La incidencia del presupuesto agrario comunitario se resume en los siguientes parámetros:

- (a) *Estabilización del gasto*. Con las perspectivas financieras plurianuales 2000-2006 la PAC se consolidó como la *primera política de gasto de la Unión*, con un techo máximo para ese último ejercicio para el FEOGA-Garantía equivalente al 42,5% del total del Presupuesto Comunitario, seguida, de lejos, por la política de cohesión económica y social (acciones estructurales) con un 36%, que, por otro lado, incluía una parte adicional del gasto agrario, a cargo del FEOGA-Orientación. No obstante, el gasto efectivamente ejecutado es siempre inferior a los techos previstos anualmente, situándose en los últimos ejercicios en torno a los 43,5-45 millones de euros (Tabla 2), con tendencia al alza a causa de la progresiva consolidación de las acciones en favor del desarrollo rural y del incremento de las ayudas directas aprobado con la Agenda 2000 como compensación, siquiera parcial, de las sucesivas bajadas de precios. Dicho esto, la parte del león del gasto agrario comunitario se la lleva la *política de mercados (primer pilar de la PAC)*, a cargo en su totalidad del FEOGA-G. (equivalente al 59,8% del total de los gastos

operativos ejecutados en 2002) (Tabla 3, columna 2, final). Por su parte, el *desarrollo rural (segundo pilar)*, a caballo del FEOGA-G. y del FEOGA-O. (según las medidas y los territorios) y bajo un régimen de cofinanciación con las autoridades internas, en 2002 apenas significó el 8,4% del total de los gastos operativos de la Unión (el 7,9% a cargo del FEOGA-G. y el 2,3% a cargo del FEOGA-O.).

- (b) *Una distribución desequilibrada por Estados.* Salvando las oscilaciones derivadas de la evolución de los mercados y el distinto grado de ejecución y pago que pueden registrar los programas de desarrollo rural, el presupuesto agrario tiene una distribución *por Estados* perfectamente conformada con el transcurso de los años (Tabla 2): *Francia* es, de lejos, la primera beneficiaria (con el 21%-22% del total), seguida por *España o Alemania*, según los ejercicios (con un 14%-16%), Italia (con un 12%-13,5%), el Reino Unido (con un 9%), y Grecia (con un 6%-6,5%%). El resto de Estados obtienen porcentajes de apoyo netamente inferiores. Por lo general el apoyo percibido por cada Estado del FEOGA-G., medido en porcentaje del total de los 15, concuerda con el peso de cada país en la *Producción Final Agraria* comunitaria (PFA), con una ligera tendencia al alza. Lo que pone de relieve el carácter fundamentalmente *productivista* del apoyo comunitario. Compárense al respecto las columnas 2 y 7 de la Tabla 3: solamente hay cinco países en los que el porcentaje del FEOGA-G. (columna 2) es claramente inferior a su PFA (columna 7) (Bélgica, Dinamarca, Italia, y, muy especialmente, Portugal y los Países Bajos). Situación que se explica por la importancia que en ellos tienen la agricultura y ganadería intensivas y/o los sectores con menores ayudas directas (porcino, lácteos, frutas y hortalizas, viticultura) (Tabla 1). En contraposición, los dos Estados que en 2002 se situaron en cabeza del reparto del FEOGA-G., Francia y Alemania (Tabla 3, columna 2), fueron al unísono los mayores perceptores en los dos sectores mejor dotados con ayudas directas (Tabla 3, columna 1).
- (c) *Una distribución desequilibrada por sectores.* Las OCM que tienen reconocido un mayor nivel de apoyo son (Tabla 3, columna 1, final): muy en primer término, los *cultivos herbáceos o arables* (cereales, oleaginosas y proteaginosas), que obtienen entre el 38% (2003) y el 43% (2002) del FEOGA-G., por ser los sectores que mayores reducciones de los precios institucionales han registrado desde 1992 y que mayores ayudas perciben a título compensatorio; en segundo lugar se sitúa la *carne de vacuno*, con un 16%-18%, por las mismas razones que los herbáceos; y en tercer lugar vienen los *productos lácteos*, con un 5,4%-6,5%, uno de los pocos sectores que, como ya indicamos en el epígrafe 4, aun se basan en el instrumento de los precios pero que, en contraprestación, se beneficia de importantes restituciones a la exportación. Tras estos tres productos, típicamente continentales, se ubican dos sectores de mayor incidencia en los países del Sur: el *aceite de oliva* y el *ovino* (en torno al 4,5%-5,5% del FEOGA-G. cada uno). El resto de las OCM reciben montantes muy inferiores.
- (d) *Una política de ayudas a los productores.* Al tiempo que el *mecanismo de las ayudas directas* impone su hegemonía en el seno de la PAC (con el 66,2% del FEOGA-G. en 2002) (Tabla 3, columna 3, final), el resto de medidas de mercado van reduciendo gradualmente su importancia. Así, las *ayudas a precios o al almacenamiento* hoy ascienden al 2,5%, y las *restituciones a la exportación*, que llegaron antaño a significar un 30% del Presupuesto agrario (1991) actualmente apenas representan el 8% del FEOGA-G. (Tabla 3, columna 4, final). Ello se debe al progresivo alineamiento de los precios internos a los internacionales y a los límites impuestos por la OMC desde 1995. Lo que no es óbice, resáltémoslo, para que, coyunturalmente, pueda aumentar el capítulo de fomento a la exportación en

función de la evolución de la paridad euro/dólar y el juego de la oferta y la demanda en los mercados mundiales. Por otro lado, casi un 70% de las restituciones presentes se circunscriben a los dos sectores donde prima aún el régimen de precios (lácteos y azúcar) y se ubican primordialmente en los Estados más especializados en estos productos y/o donde radican las mejores infraestructuras portuarias (Francia, Alemania, Países Bajos y Bélgica) (Tabla 3, columna 4).

- (e) *Un desigual reparto entre los agricultores.* Precisamente, por ser las ayudas directas el mecanismo mejor nutrido por el FEOGA-G., ser calculados sus importes unitarios en función de las reducciones de los precios decretados desde 1992, y, a la postre, ser otorgadas en función de los rendimientos, volúmenes producidos o cabezas de ganado, se explica la *desigual distribución del apoyo* existente entre los agricultores. Con datos del Sistema Integrado de Control de Gestión (SIGC) para el ejercicio 2000 se desveló (Commission, 2002a) que 2,6 millones de agricultores (equivalentes al 83,3% de los *perceptores* registrados) recibían una ayuda anual inferior a 10.000 euros que a la postre sólo representaba un 30,9% del total de las ayudas de la PAC. Al unísono, 471.000 agricultores (un 15,2% del conjunto de los beneficiarios) percibían entre 10.000 y 50.000 euros, cubriendo el 45,3% de las ayudas. Y, finalmente, apenas 50.000 agricultores (equivalentes a un 1,6% del total) obtenían más de 50.000 euros, con un montante total que significaba el 23,8%, en gran parte especializados en cultivos herbáceos y vacuno, y mayoritariamente situados en el Sur de Inglaterra, el Centro y el Norte de Francia, la Alemania del Este, y el Sur de España.
- (f) *La discriminación de los factores “trabajo” y “territorio”.* A la vista de las cifras anteriores, aun cuando el mayor impacto del apoyo se ubica en los agricultores profesionales con explotaciones medianas (45,3%), resulta sin duda exagerado el montante de ayudas que perciben las grandes explotaciones (con un importe medio de casi 100.000 euros) y, sobre todo, no parece de recibo el débil apoyo otorgado a los pequeños agricultores (con 2.400 euros de ayuda de media), a fin de cuentas los principales garantes de la agricultura multifuncional y gestora del espacio rural que caracteriza el modelo agrícola europeo. En definitiva, pese a que formalmente el apoyo va desplazándose de los productos a los productores, las ayudas directas se ven aún engullidas por el productivismo subyacente en la PAC original y apenas tienen parangón con el *factor trabajo*. Basta comparar la columna 2 con las columnas 9 y 10 de la Tabla 3: de resultas de ello, aquellos Estados con mayor *número de agricultores* o *Unidades de Trabajo Anual*, como Italia, España, Grecia y, sobre todo, Portugal, se ven netamente discriminados. A mayor abundamiento, España y Portugal perciben unos niveles de apoyo muy inferiores a su *Superficie Agraria Util* (columnas 2 y 8 de la Tabla 3). Lo peor, sin embargo, es que estos desequilibrios, por ser intrínsecos al modelo de sostenimiento, van a agravarse con los 10 nuevos miembros: con la adhesión de 2004 los agricultores comunitarios se han incrementado en un 56% (3.800.000 a sumar a los 6.800.000 de los 15), las explotaciones en un 74% (5.200.000 adicionales a los 7 millones registradas) y la SAU en un 29% (con 38.500.000 Ha. a añadir a las 132.000.000 presentes). Y, en contraprestación, en 2013, al término del período transitorio, los 10 adherentes apenas percibirán 5.171 millones de euros del FEOGA-G. frente a los 35.473 millones de la UE-15 (Tabla 5, 2b.II). Por otro lado, las *medidas de desarrollo rural* no llegan tampoco a contrarrestar el sesgo productivista dominante, al menos en lo que se refiere a las medidas que corren a cargo del FEOGA-G.: en 2002 los principales beneficiarios fueron Alemania y Francia, seguidos a cierta distancia por Italia, España y Austria (Tabla 3, columna 5). Los países ibéricos tan sólo encuentran cierta satisfacción dentro de las acciones rurales que se financian por el FEOGA-O. (Programas de las regiones de Objetivo

1 e Iniciativas LEADER) (Tabla 4, columna 6). Pero ahí las próximas adhesiones van a jugar de ineluctablemente en contra de España, por la reducción del número de regiones hoy catalogadas como Objetivo 1, y por disponerse para las siguientes perspectivas financieras 2007-2013 que el grueso del desarrollo rural se dirija a los adherentes (Tabla 5 y epígrafe 9)⁷.

- (g) *Corolario: un apoyo común a la búsqueda de una nueva legitimidad.* En conclusión, la PAC favorece hoy por hoy significativamente a las agriculturas de los países y regiones más desarrollados, a las explotaciones más eficaces y de mayor dimensión y, en este sentido, no es congruente con los principios de cohesión territorial, económica y social inscritos en el Tratado ni con las reiteradas declaraciones oficiales en favor de la multifuncionalidad agraria. Circunstancia que si bien podía justificarse históricamente por la *naturaleza económico-sectorial* que originalmente tuvo la PAC, contribuye hoy a desacreditarla a medida que difumina sus mecanismos de regulación de los mercados y se va convirtiendo en una simple caja (eso sí, aún *común*) de *ayudas a la renta de los productores*. Volveremos sobre este punto al analizar la nueva PAC de 2003 (PARTE III) y sus perspectivas de futuro (PARTE IV).

6. A modo de (tercer) recapitulatorio: el (cuestionable) posicionamiento de la PAC dentro de la OMC

El AA de Marraquech ha tenido un notable efecto en la PAC imponiéndole una sensible desprotección del mercado interno, la reducción de sus subvenciones a la exportación, y una paulatina revisión del modelo de apoyo para hacerlo más compatible con el marco multilateral. Ya formalmente concluido el período de vigencia (1 de enero de 2004) para la mayor parte de sus disposiciones, y a la espera de la firma de un nuevo Acuerdo en la Ronda del Milenio, sus *resultados* han sido los siguientes:

- (a) En el *capítulo de acceso a los mercados internos*. El *principio de preferencia comunitaria* ha sido redefinido de tal modo que se aplica *exclusivamente* mediante *aranceles* salvo en dos sectores (cereales y frutas y hortalizas frescas) donde se superponen unos precios de entrada. La media de *protección nominal* en frontera resultante es del 30%, con los mayores diferenciales respecto a los precios mundiales en azúcar (70%) y lácteos (50%). Sin embargo, esta sustancial protección que aun preserva la PAC se ve aminorada por otros factores: (1) los numerosos *contingentes arancelarios de acceso normal* consolidados a partir de los acuerdos bilaterales suscritos con países terceros⁸; (2) los *contingentes arancelarios de acceso mínimo* (hasta el 5% del consumo interno) derivados directamente del Acuerdo Agrícola de Marraquech; y, en fin, (3) las importantes *derogaciones unilaterales* otorgadas a los países menos avanzados⁹. Estas *preferencias agro-comerciales* se plasman en reducciones tarifarias sin límite cuantitativo o por la vía de contingentes (85 en total que se gestionan con arreglo a licencias –44–, en razón de importaciones históricas –22–, o por orden de llegada –20–), con un alto grado de ejecución (67% de media anual). Por lo demás, esta

⁷ Vid. al respecto el reciente III Informe sobre la Cohesión Económica y Social (Commission, 2004a).

⁸ A citar, a modo de recordatorio: el *Convenio de Cotonou* (con los países ACP); el *Acuerdo del Espacio Económico Europeo* (EEE, con los países de la EFTA/AELC); los denominados *Acuerdos europeos* (con los adherentes); los *acuerdos euromediterráneos*; los *acuerdos de cuarta generación* (con el MERCOSUR, México y Chile); entre otros. Para una visión de conjunto de los acuerdos de la UE con países terceros, vid. http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm.

⁹ Bajo el manto del SPG (Reglamento (CE) 2820/98, DOCE L 357 de 30/XII/1998) o bajo programas específicos como el EBA –*Everything but Arms*–, en favor de los 49 países menos avanzados del planeta (PMA), modificativo del marco anterior (Reglamento (CE) 416/2001, DOCE L 60 de 1/III/2001).

resuelta apuesta por la integración regional afecta al 64% de las importaciones agrarias comunitarias haciendo caer su *protección efectiva* en frontera del 30%, antes citado, *hasta un 10,5%*. En última instancia, estas concesiones explican a su vez que la UE se sitúe como el *primer importador alimentario del mundo* (por un valor de 69,8 miles de millones de euros anuales, frente a los 61,6 miles de millones de los EEUU, los 52,8 del Japón o los 14,7 del Canadá), con una tasa anual de crecimiento del 5% entre 1996 y 2001. Más aún, a diferencia de los EEUU, la UE es una importadora *neta* de productos agrícolas. Y cabe resaltar que, en el marco de la OCDE, la UE concede, de lejos, el mayor nivel de acceso preferencial a los países en vías de desarrollo (PVD): en el año 2000 el 62% de las compras europeas (por valor de 43,5 miles de millones de euros) procedieron de éstos, frente a un escueto 42% que registraron la suma de las importaciones efectuadas de los PVD por las otras 3 grandes economías desarrolladas (EEUU, Japón y Canadá) (Gallezot, 2003; Commission, 2003a). Dicho esto, con vistas al nuevo AA de la OMC y partiendo del hecho que la UE deberá asumir la *reducción de su protección en frontera*, ésta debería en principio ser: (1) progresiva y ligada a los cambios en el sistema de apoyo interno; (2) por lo mismo, *selectiva*, es decir, fundada en las *crestas arancelarias*, y responder adecuadamente a las exigencias de sus producciones más sensibles y/o sin un apoyo interno compensatorio; y (3) compatible con una *apertura diferenciada en favor de los PVD*, en coherencia con las preferencias arancelarias comprometidas o en curso de negociación y sus legítimas exigencias en materia de seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza rural.

- (b) *En el capítulo de subvenciones a la exportación.* En la UE el fomento público de la exportación se efectúa casi exclusivamente mediante las llamadas *restituciones*, ayudas variables que se calculan automáticamente en función del diferencial registrado entre los precios internos y las cotizaciones mundiales. Por otro lado, éstas se incluyen fielmente en los compromisos de la OMC, a diferencia de lo que ocurre con otros mecanismos como los créditos a la exportación, la ayuda alimentaria externa o las empresas comerciales estatales, que utilizan profusamente otros países de la OCDE, aprovechando el vacío normativo multilateral. Según la *última notificación a la OMC*, correspondiente al período 2000-2001, las CE otorgaron 2.591,1 millones de euros en subvenciones a la exportación a un total de 20 productos, muy por debajo de los 7.448,4 millones globalmente permitidos (34,7%) y prácticamente circunscritos al azúcar y a los lácteos. Por lo general los límites impuestos en *montantes de subvención* por el Acuerdo de Marrakech (epígrafe 3.3.) no han planteado problemas de cumplimiento, a causa de la orientación al mercado de las reformas efectuadas (reducción de precios) y la posibilidad de acumular en ejercicios posteriores los importes no agotados anualmente. Por el contrario, los estrictos umbrales fijados por *cantidades de producto subvencionado* han obligado a restringir los flujos de exportación de varios productos: basta pensar que en el año 2000-2001 el vino y el arroz alcanzaron el 99% de los límites establecidos, las frutas y hortalizas el 93,5%, el queso el 87%, los huevos el 81%, y la carne de aves el 80,5%. Sin duda, de los tres grandes capítulos del AA es el de las subvenciones a la exportación el que mayores y más rápidos cambios deberá sufrir en el futuro inmediato. Abundan en ello: el que las CE cuenten con el mayor volumen de apoyo reconocido en la OMC dentro de este apartado (por el 75% del total), el carácter netamente distorsionador en los intercambios de las subvenciones a la exportación (aun a sabiendas que su completa desaparición apenas se traduciría por un ligero aumento de los precios mundiales) y, en fin, la creciente presión en favor de su eliminación dentro de la OMC. Parece en consecuencia aconsejable que el conjunto de los Estados miembros de la UE asuman cuanto antes la caducidad del

régimen de restituciones que, por otro lado, permitiría reforzar su capacidad de negociación en otros ámbitos como el acceso a los mercados.

- (c) *En el capítulo del apoyo interno.* De acuerdo con la última notificación presentada ante la OMC relativa al período 1999-2000 (G/AG/N/EEEC/38) (Tabla 4a), el total del apoyo agrario comunitario sujeto a reducción (en *Caja Ambar* y en *Caja Azul*) inmediatamente anterior a la adopción de la Agenda 2000, ascendía a 67.677,9 millones de euros (Tabla 4a, columna 1). Un montante que sería incluso inferior al umbral dispuesto sólo para la *Caja Ambar*, o *Medida Global de Apoyo –MGA–* (69.463 millones de euros). Con la aplicación de la *Agenda 2000* en velocidad de crucero y de acuerdo con las estimaciones de precios efectuadas (Comisión, 2002b) la *Caja Ambar* podría situarse en torno a los 28.590 millones de euros, a raíz de las caídas de los precios decretadas para el vacuno y los cereales, cuando el umbral máximo a partir de 2000-2001 se encuentra fijado en 67.159 millones de euros (Tabla 4a, columna 2). Y aun sumando la MGA de los PECOS (3.481 millones de euros) la *Caja Ambar* de los 25 se hallaría aún muy lejos de agotar el techo disponible en un régimen de *statu quo* (71.791 millones de euros: 67.159 + 4.632) (Tabla 4a, nota g). Lo que significaría que, *en las actuales circunstancias*, no se justificaría una revisión del régimen de apoyo interno derivado de la Agenda 2000 por causa del multilateralismo. Ahora bien, es obvio que tampoco se puede desconocer que antes de 2005 va a firmarse ineluctablemente un nuevo AA en la OMC y que de él se desprenderán nuevas caídas para el sostenimiento a nuestros mercados, por dos razones básicamente: (1) la aún elevada cuantía de la *Caja Ambar* comunitaria y el *Equivalente global de subvención a la producción –ESP–* que le sirve de base (especialmente si se comparan con las de nuestro primer gran rival en términos de política agraria, los EEUU) (Tabla 4a, columnas 2 y 3; Tabla 4b, apartado 8); y (2) el carácter transitorio de nuestra *Caja Azul*, sumado a que ésta solamente persiste para la agricultura comunitaria, una vez los EEUU, tras su *FAIR Act* de 1996, eliminaron completamente sus *deficiency payments* para reforzar su apoyo disociado (*Caja Verde*) así como su *Cláusula de Mínimis* (Tabla 4a, columna 3), en resumidas cuentas, las variantes del apoyo agrario no susceptibles, en principio, de reducción. Es en este contexto que se ha de situar la reforma de la PAC aprobada por el Consejo en junio de 2003, asumiendo, además, que la UE, por la propia complejidad de su procedimiento decisorio, se ve impelida a adoptar *siempre de antemano* sus reformas internas para posteriormente fijar su *mandato negociador* para la OMC. Así ocurrió en 1992, con vistas al Acuerdo de Marraquech, y así ha sido en 2003, en la perspectiva de la Ronda del Milenio.

PARTE III. EL PRESENTE: LA RADICAL REFORMA DE LA PAC DE 2003

“Jamás he considerado que el liberalismo integral permitiría regular la actividad agrícola, a causa de su especificidad y su importancia para la ordenación del territorio, ni tampoco el acceso de los países en vías de desarrollo a una cierta autosatisfacción de sus necesidades alimentarias”

Jacques Delors (*Mémoires*) (T. del A.)

7. La política de mercados agrarios post-2004: hacia un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones

La Agenda 2000 ya preveía una *revisión intermedia* de la misma en 2002 para (eventualmente) adaptar las medidas en vigor a la evolución de los mercados. La Comisión, sin embargo, aprovechando tal coartada, fue mucho más lejos en su

propuesta¹⁰ convirtiéndola en “*una perspectiva política a largo plazo en favor de una agricultura sostenible*”, y adaptándola a su vez a los requerimientos financieros de la decisión del *Consejo Europeo* de Bruselas, de 24 y 25 de octubre de 2002. En realidad, esta decisión de la primera rama de la Autoridad Presupuestaria *marcó el inicio* de la última reforma de la PAC. En su virtud, se decretó la práctica *congelación al nivel existente en 2006* del apoyo a la política de mercados agrarios para el período 2007-2013 y, resáltémoslo, además, distribuyéndolo entre los 25 en lugar de los 15 (Tabla 5, 2.b.II). Con tal proceder se hacían patentes los temores presupuestarios que inspiraban las futuras adhesiones en la primera política de gasto comunitaria. De hecho, tan sólo después de este acuerdo se pudo formalizar la oferta agraria a los 10 primeros candidatos y, en última instancia, se cerraron las negociaciones de adhesión, en la Cumbre de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2003.

Con tales premisas y tras arduos dimes y diretes entre los 15, el proceso concluyó con el acuerdo del *Consejo de Ministros de Agricultura de 26 de junio de 2003*, en Luxemburgo, tantas veces citado. Para la *política de mercados agrarios*, mediante el Reglamento (CE) 1782/2003 (*vid.* nota 3), la reforma ha conformado un *nuevo modelo de apoyo a las explotaciones*¹¹ materializado en *tres nuevos instrumentos* (la *disociación*, la *condicionalidad*, y la *modulación de las ayudas*) y en la introducción de *dos nuevos principios* en la gestión de la PAC (el de *flexibilidad* y el de *disciplina presupuestaria*).

7.1. La disociación de las ayudas respecto a la producción (o las exigencias de legitimidad externa –OMC–)

El eje central del nuevo modelo de apoyo a los mercados lo constituyen las *ayudas disociadas de la producción*, nacidas a partir de una conversión generalizada de las ayudas directas sectoriales existentes en un *pago único por explotación/Ha., calculado a partir de los montantes percibidos* en el pasado (período de referencia 2000-2002), y sobre cuyas hectáreas se impone la *libertad de producción*, incluido un posible abandono, siempre y cuando se mantengan las tierras en buenas condiciones agronómicas y medioambientales.

En consecuencia, a partir del *1 de enero de 2005* entrarán en el nuevo régimen las ayudas en vigor a los *cultivos herbáceos (incluidos los pagos por retirada de tierras), el arroz, la fécula de patata, las semillas, las leguminosas de consumo humano, los forrajes desecados, el vacuno de carne, el ovino y el caprino, y las ayudas regionalizadas* (Tabla 1). Excepcionalmente, se permite que los Estados retrasen la implantación de la disociación hasta el *1 de enero de 2007*. En cuanto a las primas al *sector lácteo*, se invierte el período de aplicación: en principio iniciarán su disociación una vez concluida la reforma en curso de su OCM, en *enero de 2007*, pero, opcionalmente, los Estados pueden adelantarla al 2005.

Complementariamente, merced al citado principio de *libertad de producción* las superficies consideradas *elegibles* (que incluyen todas las hectáreas de uso agrario excepto las afectadas a cultivos permanentes o bosques) podrán ser dedicadas a *cualquier tipo de actividad agraria con la salvedad de las frutas y hortalizas y las patatas de consumo*, por su carácter perecedero y a fin de evitar posibles distorsiones en estos mercados que, hoy por hoy, no se benefician de ayudas (Tabla 1). La única excepción a esta regla se dará en el supuesto de optar por el régimen de

¹⁰ Comisión, 2002c, una Comunicación, de julio de 2002, que vino acompañada de tres documentos de trabajo sectoriales, sobre el arroz (SEC (2002) 788), las cuotas lecheras (SEC (2002) 789) y los frutos secos (SEC (2002) 797). A este documento le siguieron las correspondientes propuestas legislativas, de enero de 2003 (Comisión, 2003b).

¹¹ Sobre la nueva PAC pueden consultarse: Massot, A. (2003b), FAPRI (2003) y FAPRI-Ireland (2003).

regionalización (que más adelante se comenta –véase el apartado (c) a continuación–). Por otro lado, el *pago único a la explotación* se dividirá en *derechos por Ha.* que podrán ser vendidos (con o sin tierras) o arrendados (sólo con la superficie de la explotación) a otros agricultores dentro de un Estado miembro o, en su caso, dentro de una región determinada. La *ganadería sin tierra* tendrá derechos especiales de ayuda con posibilidad de transferencia. Se crea a su vez una *reserva nacional de derechos* que puede alcanzar, como máximo, el 3% de los importes de referencia asignados a cada Estado y que se nutrirá regularmente de una parte de los derechos de pago que se transfieran sin tierra. Los importes de esta reserva se destinarán a cubrir casos de fuerza mayor y, de manera prioritaria, a fomentar la incorporación de nuevos agricultores.

En definitiva, con la decisión del Consejo de junio el grueso del apoyo a los mercados pasa a ser disociado (Tabla 1) y el nuevo modelo se convierte en el ineludible referente para las posteriores reformas sectoriales que se aprueben en los próximos años¹². Sin embargo, *no por ello la disociación es completa*, en tres sentidos:

- (a) *Primera excepción: la disociación a la carta.* Pese a imponerse como principio general la *disociación total* (del 100% de las ayudas directas), se deja a los Estados la opción de aplicar una *disociación parcial, bajo la forma de porcentajes para determinados productos*, a fin de preservar su capacidad de regulación de los mercados y de ordenación del territorio (y, muy especialmente, impedir la tentación de abandono de las producciones que pueda surgir en algunas zonas de bajos rendimientos). Estas *derogaciones*, que vienen a instaurar de hecho una *disociación facultativa*, se encuentran definidas de manera taxativa: (1) en *cultivos herbáceos* es posible mantener el 25% de los pagos bajo un sistema asociado a la producción o, *alternativamente*, hasta un 40% de la prima del trigo duro; (2) en *ovino y caprino* se puede preservar el 50% de las primas asociadas al número de cabezas de ganado; (3) en *vacuno de carne*, los Estados pueden elegir entre cuatro opciones, jugando con distintos porcentajes y primas¹³; (4) las ayudas sectoriales *regionalizadas* (en las regiones ultraperiféricas e Islas del Mar Egeo), las *semillas*, y los *suplementos al secado* (de cereales, oleaginosas, lino y cáñamo de las zonas árticas) *pueden ser excluidos* del régimen de disociación; y (5) las *primas lácteas*, como ya apuntamos, se ven sujetas a una posible derogación temporal para ser imperativamente disociadas a partir de 2007.
- (b) *Segunda excepción: el mantenimiento de suplementos sectoriales.* El modelo general de apoyo fijo y disociado de la producción se complementa con *suplementos específicos* en determinados sectores: el arroz, el trigo duro, los cultivos energéticos, los frutos secos, las proteaginosas, la fabricación de fécula de patata, las leguminosas de consumo humano, los forrajes desecados, y las ayudas al secado en las regiones árticas (Tabla 1). Asimismo, se prescribe que los Estados que así lo deseen pueden dedicar hasta un 10% del umbral de pagos

¹² Lo confirman las propuestas de reforma presentadas en 2003 sobre el aceite de oliva, el algodón, el tabaco y el lúpulo (Commission, 2003c) aprobadas en Luxemburgo en abril de 2004. Las ayudas a estos sectores se asientan en el principio de disociación, bien sea a nivel parcial (aceite de oliva –60% como mínimo–, algodón –65%– y tabaco –40%– hasta 2010) o total (lúpulo y tabaco, a partir de 2010, aunque en este caso el 50% se integrará en los programas de desarrollo rural para reestructuración).

¹³ Estas opciones, con carácter alternativo, son: (a) mantener asociada a la producción hasta el 100% de la actual prima al sacrificio de terneros (Artículo 68.1 del Reglamento (CE) 1782/2003); (b) mantener asociada a la producción hasta el 100% de la prima a la vaca nodriza y hasta un 40% de la prima por sacrificio de bovinos distintos a los terneros (Artículo 68.2.a); (c) mantener asociada a la producción hasta el 100% de la prima de sacrificio de los bovinos distintos a los terneros (Artículo 68.2-b.i); y (d) mantener asociada a la producción hasta un 75% de la prima especial a los bovinos machos (Artículo 68.b.ii).

asignado a constituir pagos adicionales asociados para fomentar producciones de calidad reconocida o de interés medioambiental (v.g. la agricultura biológica).

- (c) *Tercera y última excepción: la regionalización con disociación asimétrica.* Finalmente, se otorga un amplio margen de maniobra para una *aplicación regionalizada* sobre los pagos únicos disociados en aquellos Estados que así lo deseen (Artículos 58 a 63 del Reglamento (CE) 1782/2003). Una exigencia de las autoridades alemanas durante la negociación que, sin embargo, como ya se está comprobando en el diseño de las modalidades estatales de aplicación de la reforma, va a tener gran trascendencia e incluso condicionar de manera decisiva el devenir del nuevo modelo de apoyo. Basta pensar que con este régimen se permite una *profunda revisión de los importes disociados* a nivel regional *más allá de las referencias históricas*. De esta guisa, partiendo de circunscribir al territorio de una región la cesión de derechos de ayudas así como el uso de su reserva, se puede, por ejemplo: redistribuir el apoyo existente entre las hectáreas elegibles, bien sea *total o parcialmente* (bajo modelos denominados “*híbridos*”), bien sea de forma inmediata o progresiva; se puede diferenciar y favorecer con el apoyo disociado a los pastos permanentes; o, en fin, se puede dar la libertad de producción de frutas, hortalizas y patatas no destinadas a fécula en las hectáreas elegibles. En definitiva, se abre paso a una fuerte *diferenciación/territorialización del apoyo común* según la ubicación de las explotaciones y sobre la base de *modelos mixtos*, a caballo de las muy diversas posibilidades de disociación que dispone la reglamentación comunitaria. Lo cual no deja de ser congruente con el hecho que, con la disociación, las ayudas de mercados de la PAC pierden este estatuto para convertirse en simples *ayudas a la renta por Ha.*, perfectamente homologables a las indemnizaciones compensatorias con carácter zonal vigentes dentro del capítulo del desarrollo rural (epígrafe 4.2.). Retomaremos el tema en el punto 7.4. de este epígrafe para confirmar su verdadero alcance (financiero).

Pero si esto no tuviera ya la suficiente trascendencia, el paso efectuado por la UE con la disociación equivale también a hacer *compatible el modelo de apoyo* a la agricultura europea con la estricta disciplina multilateral derivada de los Acuerdos de Marraquech sobre las medidas públicas de regulación de la producción y el comercio agrarios. En este contexto, la *disociación total del apoyo respecto a la producción* ha sido justificada por las Instituciones Comunitarias en base a tres grandes *argumentos*: (1) permitirá reducir las distorsiones constatadas en el actual sistema de ayudas al mismo tiempo que contribuirá a orientar el sistema agroalimentario hacia productos de calidad y alto valor añadido y, en definitiva, a ganar competitividad dentro de unos mercados cada vez más abiertos (Commission, 2003d; USDA, 2003a); (2) estabilizará los ingresos de las explotaciones en una coyuntura de caída de la renta real por activo (-3,8% en 2002) a sabiendas que, tras la Agenda 2000, las ayudas del FEOGA-G. representan un 32% de media de la renta agraria y que en la mayor parte de los Estados miembros los hogares agrarios siguen registrando un nivel de renta inferior a la media global nacional (EUROSTAT, 2002 y 2003; OECD, 2003a); y (3) reforzará la capacidad negociadora de la UE dentro de la OMC al traspasar una buena parte del apoyo vigente de las *Cajas Ambar y Azul* (medidas sujetas a reducción) a la *Caja Verde* (ayudas compatibles).

Pero sobre este último punto hay que reconocer que es difícil de evaluar el *margen de maniobra adicional* que las CE han conseguido con la decisión de junio en la medida que el nivel final de las *Cajas Ambar y Azul* dependerá de las opciones de disociación parcial y *regionalización* que elijan los Estados cuando no todos ellos pesan igual en materia de apoyo: por poner un ejemplo, no es lo mismo que Francia, o Alemania, mantengan asociado el 25% de los pagos a los herbáceos, a que lo haga Austria, o Bélgica. Dicho esto, puede estimarse que la *Caja Azul* tras la decisión de junio podría

encontrarse entre unos 6.500 y 11.500 millones de euros, según se aplicaran unas opciones u otras por *todos* los Estados. Lo que equivaldría a mantener la *Caja Azul* entre un 20% y un 40% del nivel actual (29.406,3 millones de euros) (Tabla 4a, 2.2). Y la *Caja Ambar*, por efecto principalmente de no haberse disminuido los precios de los cereales con la reforma de junio, se situaría en torno a los 25.700 millones de euros (frente a los 28.590 vigentes) (Tabla 4a, 2.1a). En definitiva, las perspectivas de negociación en materia de *apoyo interno* han mejorado respecto a la Agenda 2000 y se cumplen los porcentajes de reducción propuestos por el último documento del Presidente del Comité de negociaciones agrícolas de la OMC, Stuart Harbison (50% para la *Caja Azul*, lo que da un techo de ayudas de 10.000 millones de euros; 60% para la *Caja Ambar*, con un umbral máximo de 28.731 millones)¹⁴. Por otro lado, las reducciones de precios aprobadas para los lácteos mejoran (ligeramente) la capacidad de negociación comunitaria en el capítulo de las *subvenciones a la exportación*. No obstante, tengamos en cuenta que en el *Compromiso de la Presidencia del Consejo* de junio se afirma textualmente que la Comisión, en su calidad de mandatario de las CE, en sus concesiones no podrá ir más allá de lo adoptado en Luxemburgo y los nuevos márgenes de maniobra deberán ser utilizados *a condición* de obtener compromisos similares por parte del resto de socios de la OMC.

7.2. La condicionalidad de las ayudas (o las exigencias de legitimidad interna)

La reforma ha impuesto, además, la *condicionalidad* de la generalidad de las ayudas al cumplimiento de *criterios no productivos*, a fin de responder a las *crecientes demandas de la sociedad* europea en favor de una agricultura sostenible, capaz de preservar un medio rural vivo, respetuosa del medio ambiente y del bienestar de los animales, y que garantice la salubridad y calidad de los alimentos. Exigencias sociales que se fueron catalizando con las recurrentes crisis sanitarias que sacudieron la agricultura europea y las continuas denuncias de muy diversos colectivos sociales (consumidores, ecologistas, defensores de los animales, etc.). Los criterios no productivos a cumplimentar por las futuras ayudas de la PAC se plasman en *18 normativas en vigor*¹⁵ que en caso de incumplimiento dan lugar a sanciones (un 25% de cuyos montantes seguirán dentro de cada Estado, pasando el resto a nutrir el Presupuesto Comunitario). En realidad, con la *condicionalidad* se refrenda la cada vez mayor imbricación del conjunto de políticas comunes con la agricultura (salud pública, protección de los consumidores, mercado interior, medio ambiente...) o, si se prefiere, la pérdida del estatuto de monopolio regulador que la PAC durante tanto tiempo ejerció sobre el sector primario.

7.3. La modulación obligatoria de las ayudas (a caballo de las exigencias presupuestarias y las demandas del mundo rural)

Con la última reforma de la PAC el presupuesto del *segundo pilar* ha salido reforzado al instaurarse la *modulación obligatoria de las ayudas del primer pilar* a partir del ejercicio 2005. En su virtud, el conjunto de las ayudas a mercados (disociadas o no) que perciba una explotación se reducirán más allá de una franquicia general de 5.000 euros en un *porcentaje único y lineal*, es decir, sin tramos por niveles de apoyo por explotación ni distinción de zonas. Se exceptúan solamente de este régimen las regiones ultraperiféricas (v.g. las Islas Canarias), así como los nuevos miembros

¹⁴ TN/AG/W/1/Rev.1 (disponible en: <http://wto.org/>). Puede a su vez consultarse al respecto: FOI (2003) e ICTSD (2003).

¹⁵ Las Directivas conciernen a ámbitos tan dispares como la conservación de aves y hábitats naturales, la protección de aguas contra la contaminación agraria, la identificación y registro de animales, la comercialización de productos sanitarios y fitosanitarios, las medidas de erradicación de la ESB, los principios de la legislación alimentaria, la notificación de epizootias, o las reglas de protección de los animales en las explotaciones, el transporte y el sacrificio. El listado completo puede consultarse en el Anexo III del Reglamento (CE) 1782/2003 (*vid.* nota 3).

durante el período transitorio por no percibir aun la totalidad de las ayudas de mercados. Este *porcentaje de modulación* será de un 3% en 2005, de un 4% en 2006 y de un 5% de 2007 en adelante, hasta el año 2012.

Los recursos generados se destinarán a reforzar la contribución comunitaria de los programas de desarrollo rural, aunque obligando, de refilón, a incrementar la parte de cofinanciación nacional para su aprovechamiento. El 80% de estos dineros quedará dentro del Estado de donde proceda (90% en Alemania como medida de apoyo a la reestructuración de su producción de centeno). Y el 20% restante será *redistribuido a nivel comunitario* según *tres criterios* objetivos, dos agro-económicos (superficie y empleo agrarios) y un tercero de prosperidad relativa del Estado (PIB *per cápita*). En consecuencia, *seis Estados* van a ver aumentado su segundo pilar con montantes adicionales: *España* (con 47,9 millones de euros), Portugal (con 32,5), Austria (con 22,4), Grecia (con 21,6), Italia (con 19) y Finlandia (con 3,2). En contrapartida, los principales perdedores serán Francia (con -65 millones) y el Reino Unido (con -33) (AGRAEUROPE, 2003).

Por otro lado, aparte de acrecentarse el segundo pilar con la modulación, la reforma de junio ha ampliado el ámbito material de la política de desarrollo rural mediante el *Reglamento (CE) 1783/2003* (*vid.* nota 3). En este sentido, se ha ampliado el *capítulo agroambiental* con medidas de fomento del *bienestar de los animales*, se han incrementado sus porcentajes de cofinanciación y, en fin, se han añadido *dos nuevos regímenes*: (1) las *medidas de adaptación a las legislaciones vigentes* en materia de medio ambiente, salud pública, sanidad animal y vegetal, bienestar de los animales y seguridad en el trabajo (a modo de compensación por la introducción de las exigencias de condicionalidad y los costes añadidos que comportarán a las explotaciones); y (2) las *medidas de fomento de la calidad alimentaria*, que se concretan en: el incentivo de la integración voluntaria en los regímenes de calidad presentes (para producciones biológicas, para denominaciones de origen y específicas, y para vinos de calidad producidos en regiones determinadas); y el apoyo a las organizaciones de productores para actividades de información, promoción y publicidad de estos mismos productos certificados.

7.4. El principio de disciplina presupuestaria (o la sinuosa vía hacia la cofinanciación). Como ya adelantamos, el primer trazo de la reforma de la PAC se definió con el acuerdo de la Cumbre de Bruselas de 24 y 25 de octubre de 2002 por la que se *congeló* al nivel de 2006 el apoyo a la *política de mercados agrarios de los 25* para el período 2007-2013 tan solo incrementándolo levemente gracias a la aplicación de un *coeficiente de un 1% anual*. Dejando aparte la pérdida que se generaba al no suplir el impacto de la inflación, este estricto presupuesto debía de hacerse cargo de dos nuevas partidas de gasto: el *apoyo de mercados de los adherentes* y la *reforma lechera* ya adoptada en 1999 en la Cumbre de Berlín para su aplicación entre 2005 y 2007. Sobre estas bases, las disponibilidades del FEOGA-G. *no llegaban a cubrir a partir de 2007* los compromisos financieros en un régimen de *statu quo* (es, decir, sin la adición de nuevas reformas). En estas circunstancias, la *reforma* de Luxemburgo, si bien redujo el déficit que ya se vislumbraba tras el Consejo Europeo de Bruselas, no lo enjuagó totalmente e introdujo un *régimen de disciplina financiera* para garantizar el respeto de los techos presupuestarios prefijados. Para ello se creó un *mecanismo de vigilancia* por el que la Comisión, de existir riesgo de sobrepasamiento de la *línea directriz agraria* para un ejercicio, debería presentar antes del mes de marzo propuestas específicas para reducir *linealmente* las ayudas vigentes, que el Consejo debería de aprobar antes de junio.

Hay que resaltar el impacto que, más allá de las lógicas reducciones de las ayudas reconocidas a las explotaciones, este nuevo mecanismo de disciplina financiera puede

tener a partir de 2007 sobre el *modelo de apoyo* en sí mismo. De hecho, su introducción, con carácter automático, anual y bajo la iniciativa de la Comisión, constituye el colofón al proceso que se inició en 2002: (1) primero, en el acuerdo de la Cumbre de octubre de ese año, se *congeló la rúbrica* de la política de mercados dentro de las perspectivas financieras hasta el 2013; (2) luego, en junio de 2003, se *modificó radicalmente el sistema de apoyo* a las explotaciones europeas, por la vía de la disociación de las ayudas respecto a la producción y mediante la introducción de la modulación de éstas; y (3) cuando, a partir de 2007, se *hagan patentes los déficit presupuestarios* que provocará la aplicación de los compromisos financieros contraídos por el Consejo, los ministros se verán prácticamente abocados a *suscribir las reducciones de las ayudas* que les ponga la Comisión encima de la mesa, o, alternativamente, a aceptar, mal que les pese a algunos, la *cofinanciación de la política de mercados* y muy en particular de las ayudas previamente disociadas de la producción, cualitativamente transformadas *de facto* en *ayudas fijas estructurales a la renta*, tal como adelantamos en el apartado 7.1.).

7.5. El principio de flexibilidad en la gestión (o la vía a plazo de la renacionalización)

Una de las cuestiones que plantea la nueva PAC es el uso que harán las autoridades internas del *principio de flexibilidad* reconocido en sus disposiciones. Un principio que si bien ya fue apuntado en la Agenda 2000 (Massot, 2000: 35-39) se ha consolidado hasta extremos inusitados con el Reglamento (CE) 1782/2003: en materia temporal, al dar la opción de escoger la *fecha de entrada en vigor* del régimen de pago único; en la elección de los sectores a *disociar parcialmente* (según distintos porcentajes); en el juego que se dé a la posibilidad de *regionalización* de la disociación con la consecuente revisión/redistribución de los pagos; en la aplicación de *pagos adicionales* para el fomento de producciones de calidad o de interés medioambiental; en el establecimiento de derechos a pago para los *pastos* distintos a los de otras superficies; y, en fin, en la transposición interna de los recursos procedentes de la *modulación* dentro de los programas de desarrollo rural.

Se ha argüido críticamente que tal flexibilidad puede comportar una grave distorsión de los mercados. No compartimos esta opinión al menos de manera inmediata y en lo que respecta a la *disociación parcial*, en tanto que los montantes financieros seguirán siendo los mismos. En este sentido, las posibles distorsiones no serán mayores *en el corto y el medio plazo* que las que ahora ya existían con unas ayudas calculadas sobre rendimientos históricos o números de cabezas de ganado. El verdadero problema podría aparecer *en el largo plazo*, cuando la libertad de producción imponga su ley y los montantes de apoyo no se correspondan con las producciones que los justificaron, con la consecuente competencia desleal respecto a los agricultores especializados en idénticos productos con niveles de apoyo muy inferiores. Una solución tajante sería *apostar aquí y ahora por el régimen regionalizado* dispuesto en el Reglamento (CE) 1782/2003 y *homogeneizar de forma progresiva el apoyo a la Ha.* Lo que permitiría a su vez: (1) terminar con la deslegitimación social que acompaña a un sistema de apoyo que cristaliza los desequilibrios y no responde más que a parámetros productivistas; y (2) de soslayo, aproximar los dos distintos modelos de apoyo existentes en los 15 y en los 10, a sabiendas que la mayor parte de los adherentes se han pronunciado por aplicar un sistema de ayudas de carácter simplificado, a la Ha., muy similar al del modelo regional de los 15¹⁶. Pero si bien de

¹⁶ Malta es el único de los adherentes que ha optado por aplicar a partir del 1 de mayo de 2004 el sistema de ayudas hoy vigente en los 15. Los otros nueve harán uso de la posibilidad de poner en marcha un régimen de *pago único por superficie* hasta finales de 2006, con dos posibles renovaciones anuales, lo que les lleva al año 2008 como muy tarde. De este modo, las ayudas (que, recordemos, serán inicialmente equivalentes al 25% de las de los 15 para irse incrementando paulatinamente hasta converger totalmente al final del período transitorio) se distribuirán *a tanto alzado*, mediante unas clave de reparto a fijar por

este modo se puede resolver el problema en un ámbito territorial determinado, a la par no hace sino agravarlo globalmente para los 15, trasladando las posibles *distorsiones a nivel intra-regional y/o intra-estatal*, sobre todo cuando sabemos positivamente que habrá Estados que, por razones institucionales (Estado unitario) o políticas (oposición sindical), van a mantener la *modalidad de aplicación única* y la disociación total o parcial *respetando las referencias históricas*. Haciendo de tripas corazón, la única respuesta de la Comisión a tales cuestiones radica en echar mano de la OMC y considerar que las ayudas disociadas, por definición (¿?), no distorsionan ni la producción ni el comercio agrarios. Pero en este contexto cabría preguntarse *por qué* es preciso empeñarse en mantener un *modelo de apoyo (formalmente) común*, cuando se parte de la premisa que han de ser las administraciones nacionales las que decidan sus importes en función de sus específicas estructuras productivas. En otros términos, con el *binomio disociación + regionalización* se consolidan los créditos disociados del FEOGA-G. como unos simples *enveloppes* de carácter nacional/regional de libre disposición por las autoridades internas. Lo cual, aparte de ser injusto para aquellos países (como los nuevos adherentes) con menor atribución de derechos históricos de pago, *condiciona de manera irreversible* el posterior *desarrollo de un modelo común de apoyo a la agricultura europea*. El hecho es que, a medida que los Estados concretan las modalidades de aplicación de la nueva PAC, el *puzzle* que va apareciendo no augura un plácido futuro:

- (a) En cuanto a la *fecha de entrada en vigor* del pago único la mayor parte de los Estados se pronuncian por una aplicación lo más temprana posible, es decir 2005. Tan sólo Francia y España, por su diversidad agraria y por querer preparar el nuevo marco de gestión con cierto tino, parece que elegirán el año 2006, aunque en nuestro caso deberá ser confirmado por el nuevo Gobierno surgido de las urnas el pasado marzo. Por lo que respecta a las *primas lácteas*, Irlanda, el Reino Unido, Alemania, y probablemente también Finlandia, optarán por el sistema de pago único a partir de 2005. Otros países por el contrario, como Austria, Suecia y Portugal ya se han pronunciado por el año 2007. Se desconoce aún la postura del resto.
- (b) En cuanto a las *formas de disociación parcial*, sin estar nada aún formalmente notificado a la Comisión, parece que: (1) en *herbáceos*, prácticamente todos los Estados apostarán por la disociación total excepto Francia y Grecia (con la incertidumbre española ya señalada por razones electorales); (2) en *trigo duro*, Italia y Grecia se han manifestado en favor de la disociación parcial del 40% del suplemento de ayuda y cabe esperar que España siga el mismo camino; (3) en *semillas*, se excluirán del régimen de disociación distintas variedades según los países; (4) en *carne de ovino*, sólo Dinamarca, Grecia, Finlandia, Francia y Portugal se inclinan por la disociación parcial del 50% de las primas y es probable que España apueste también por esta opción; (5) en *vacuno de carne* la disociación será total en Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y Alemania, mientras que el resto de países se acogerán a algunas de las cuatro modalidades previstas de disociación parcial¹⁷; y (6) en cuanto a la opción de retener un máximo de un

las autoridades internas en función de las producciones declaradas. En consecuencia, Malta, por basarse en el sistema de pago clásico, deberá pasar al *régimen de pago único por explotación* establecido con la reforma en 2007 a lo más tardar. Y los nueve restantes lo harán en principio *en 2009 si no prefieren hacerlo desde 2005*, amparándose en la similitud entre ambos regímenes.

¹⁷ En función del esquema de disociación parcial resumido en la nota (13) las opciones que hoy se barajan son las siguientes: (a) en favor de mantener asociada a la producción hasta el 100% de la actual prima al sacrificio de terneros, Francia y Países Bajos; (b) en favor de mantener asociada a la producción hasta el 100% de la prima a la vaca nodriza y hasta un 40% de la prima por sacrificio de bovinos distintos a los terneros, Austria, Francia, Portugal y la región valona de Bélgica; (c) en favor de mantener asociada a la producción hasta el 100% de la prima de sacrificio de los bovinos distintos a los terneros, solo Italia se

10% de los fondos disociados atribuidos a cada Estado para convertirlos en *pagos adicionales* en favor de los sistemas agrarios que favorezcan la conservación del medio ambiente o la calidad de los productos, solamente se utilizará en Escocia y Suecia.

- (c) *Régimen de aplicación regional*. De entrada existe un buen número de Estados que ya se han inclinado por dividir las dotaciones nacionales de ayudas disociadas por regiones: Alemania (*Länder*), Bélgica (Regiones flamenca y valona), Suecia (6 Regiones) y el Reino Unido (Escocia, País de Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra, ésta última distinguiendo a su vez en su seno entre regiones desfavorecidas y regiones que no lo son). Finlandia e Italia lo están aún debatiendo y España por su parte, pese a que la Ley de Medidas de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 2004, dispuso una aplicación *única de carácter estatal*¹⁸, hay que esperar a que se pronuncie el nuevo Gobierno sobre esta (delicada) cuestión. Algunos de los Estados que han apostado por una aplicación regional se pronuncian a su vez por unos “*modelos híbridos*” regionales que combinan la *disociación parcial* con la *redistribución de una parte o la totalidad de las ayudas disociadas*, difuminando con ello la atribución de principio de las mismas a los agricultores sobre la base de referencias históricas (2000-2002). En *Inglaterra* por ejemplo, en 2005 el pago único por explotación se calculará, en una parte de acuerdo con la referencia histórica del agricultor, y en otra en base a una referencia regional (ayuda base a la Ha.), e irá reduciéndose cada año la parte histórica hasta obtener en el año 2012 un sistema exclusivamente ligado a la tierra e idéntico para cada una de las dos regiones elegidas (una para las zonas desfavorecidas y otra para el resto). Al unísono, en *Irlanda del Norte* se utilizará un sistema híbrido, en parte fundado en el referente histórico y en parte lineal a la Ha., pero sin elementos de progresividad. *Alemania* por su lado está debatiendo una Ley-marco por la que los *Länder* reasignarán *parte de sus ayudas* entre sus tierras elegibles de tal modo que se perciba el *mismo montante por Ha.*, distinguiendo entre *superficies agrícolas y ganaderas* (pastos). En concreto, serán objeto de redistribución: para las *superficies agrarias*, el 100% de los pagos a herbáceos y semillas, más el 75% de la prima a la fécula de patata; y para las *superficies ganaderas*, el 100% de la prima sacrificio de los bovinos que no sean terneros y el montante nacional de las primas por cabeza de vacuno y extensificación. Fruto de esta redistribución sale un *pago a tanto alzado por Ha.* de unos 300 euros de media para las superficies agrarias (en realidad oscilante entre los 200 y los 400 euros según los *Länder*) y de 85 euros/Ha. de media para pastos. Por lo demás, las primas lácteas, del ovino, la prima especial a los bovinos machos, al sacrificio de terneros, a las vacas nodrizas, a los forrajes y el 25% de la prima a la fécula se redistribuirán según referencias históricas (bajo la forma de un suplemento que se sumará a los anteriores pagos a tanto alzado). *Dinamarca* también va a aplicar un sistema híbrido, diferenciando entre tierras de pasto (67 euros/Ha.) y otras superficies (318 euros/Ha.). Y, en fin, *Suecia* también va a ir en la misma línea, pero garantizando un pago idéntico por Ha. dentro de cada región. A la vista de tal panorama sería deseable que los nuevos responsables agrarios de nuestro país, aún a riesgo de afrontar la incomprensión de las organizaciones profesionales, se *inspiraran en alguno de estos modelos* para diseñar una aplicación de la nueva PAC en España coherente con nuestra estructura territorial y más justa y cargada de futuro que la simple traslación *cortoplacista* de las fórmulas de disociación,

inclina por ella; y (d) en favor de mantener asociada a la producción hasta un 75% de la prima especial a los bovinos machos, se pronuncian Dinamarca, Suecia y posiblemente también Finlandia.

¹⁸ Artículo 120 de la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE 313 de 31/XII/2003) que dispone: “*El régimen de pago único parcial (...) se aplicará a escala nacional para cada uno de los pagos directos...*”.

preocupada tan solo en apaciguar a nuestros agricultores con la (falsa) garantía de los importes que hoy perciben. Volveremos sobre ello (epígrafe 11).

PARTE IV. EL FUTURO: LOS EJES DE TRANSICIÓN A UNA POLÍTICA AGRO-RURAL

“Los hombres siempre sobrestiman lo que va a cambiar en los tres próximos años y subestiman lo que va a cambiar en los diez siguientes”
Bill Gates

El nuevo marco agrario definido por el Consejo en 2003, tal como hemos ido desvelando, esconde los elementos que van a enmarcar su futuro desarrollo. En este sentido, para terminar estas páginas, presentaremos las principales *dinámicas* que van a condicionar la evolución de la PAC en los próximos años y, en su seno, algunas propuestas de acción factibles y deseables tanto desde una perspectiva española como comunitaria en su conjunto.

8. La dinámica institucional (entre las nuevas demandas sociales y la crisis del modelo funcionalista de integración)

Como era de esperar, en sus más de 50 años de vida el proyecto de integración supranacional que nació con el Tratado de Roma, ha ido desarrollándose. De esta guisa, *nuevas políticas* fueron apareciendo y posicionándose en el marco institucional vigente así como emergieron *nuevos objetivos* de *carácter horizontal*, es decir, de obligado cumplimiento por *todas* las políticas comunes, que se fueron sumando a los objetivos productivistas iniciales de la PAC (inscritos en el *Artículo 33*, ex-*Artículo 39*)¹⁹. Consecuencia de este proceso, la PAC ha ido reduciendo su *peso financiero* y perdiendo el *monopolio de regulación sobre el sistema agroalimentario* (pasando a compartir el fomento del desarrollo rural con la *política de cohesión* y traspasando sus *Directivas de armonización* sanitaria, fitosanitaria y de seguridad alimentaria en favor de las políticas de *mercado interior*, *salud pública* y *protección de los consumidores*).

Sin duda a este proceso de *vaciamiento material de la PAC* ha contribuido decisivamente el hecho que estas políticas tuvieran reconocida la *codecisión del Consejo con el Parlamento Europeo (PE)*, lo que les daba una legitimidad de la que adolecía el procedimiento decisorio de una PAC a la que, pese a las sucesivas reformas de los Tratados, siempre se ha circunscrito dentro de un *marco estrictamente consultivo*, dejando la última palabra en manos del Consejo de Ministros de Agricultura. Es de esperar, sin embargo, que la próxima *Conferencia Intergubernamental (CIG)*, convocada para elaborar una *Constitución Europea* capaz de refundar el proyecto de integración, termine con esta anomalía. Así lo apunta al menos el *Proyecto de Constitución* que ha redactado la *Convención para el futuro de Europa*, a distintos niveles: (a) se ha eliminado la distinción entre gastos obligatorios (mercados agrarios) y no obligatorios, lo que redundará en un mayor poder para el PE (Parte III, Artículos III-306 y 308 del Proyecto); (b) se ha sustraído definitivamente la legislación en materia sanitaria y fitosanitaria de la PAC para incluirla dentro de la política de la salud pública (Parte III, Artículo III-174.4.b, antiguo Artículo 152); (c) se ha introducido el acuerdo interinstitucional sobre las perspectivas financieras en el

¹⁹ Entre los que cabe resaltar: la protección de la *salud pública* (Artículo 152.1, ex-Artículo 129.1), la *protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores* (Artículo 153.2, ex-Artículo 129A.2); la consecución de la *cohesión económica y social* (Artículo 159, ex-Artículo 130B); o, en fin, la *protección del medio ambiente* (Artículo 174.3, ex-Artículo 130R.4).

Derecho Primario (Parte I, Artículo 54 y Parte III, Artículo III-304); y, para terminar, (d) se ha reconocido la *codecisión legislativa* en materia agraria en favor del PE (Parte III, Artículo III-122, antiguo Artículo 37) (Convención Europea, 2003).

Ciertamente, sobre este último punto el texto presentado no es ni mucho menos satisfactorio en tanto que preserva las *competencias exclusivas* del Consejo sobre las grandes decisiones agrarias en materia de precios, ayudas y controles de la oferta, y, lo que es peor, no aprovecha la ocasión para revisar las disposiciones del Tratado de Roma respecto a los objetivos y mecanismos, en consonancia con la nueva PAC (ignorando elementos cruciales como la garantía de alimentos sanos y de calidad, la conservación del medio ambiente y del equilibrio territorial, el bienestar de los animales, el desarrollo rural, la disociación, modulación y condicionalidad de las ayudas, la disciplina financiera, etc.). Pero sea cual sea su contenido final lo que hoy ya parece seguro es que, como mínimo, se modificarán sustancialmente los *procedimientos de decisión agrarios* y, en su virtud, al tiempo que el PE ganará una mayor capacidad de influencia, en el Consejo cambiarán las alianzas precisas para alcanzar una *mayoría cualificada a 25* capaz de rediseñar la PAC. En este contexto, el tradicional *eje franco-alemán* como motor de la integración deberá redefinirse y ampliarse. Esperemos tan sólo que en este juego España sepa estar donde le corresponde.

Por otro lado, la Convención ha perdido también una ocasión de oro para formalizar dentro de la nueva Constitución el *modelo social y cultural europeo* sobre el que basar un *modelo agrícola y alimentario* congruente con los valores y el elevado número de agricultores, explotaciones y superficie agro-forestal que le caracterizan. Un modelo que, a la postre, justificaría la preservación de una política *común* para los campos europeos. A nuestro entender, la UE ha de reafirmar su *modelo social* bajo parámetros supranacionales (¿encarnado en una *Unión Europea del Bienestar*?) con el consecuente reforzamiento progresivo del método comunitario y de las correspondientes políticas comunes como únicas respuestas cabales a la creciente globalización. Somos conscientes que muchos ya hoy propugnan como alternativa la instauración de una *sociedad más competitiva y del conocimiento*²⁰ en el marco de un espacio paneuropeo reducido a su dimensión de mercado. En su seno, el proyecto de integración pasaría a ser de geometría variable, a diferentes velocidades, y en él primaría la *cooperación interestatal (o método gubernamental)* para el desarrollo de las acciones de la Unión, *en vigor* o de *nuevo cuño* (de exteriores, de defensa, de justicia e interior, etc.). Como corolario, las *políticas comunes vigentes* reducirían sensiblemente su influencia a un *mínimo denominador común*, en términos tanto de *regulación* (comercial, competencia, seguridad alimentaria, medio ambiente, etc.) como de *apoyo financiero* (a la cohesión territorial, al crecimiento por la vía de proyectos de infraestructuras de interés europeo, la puntual reconversión económica, al desarrollo rural *strictu sensu*, a las catástrofes naturales, a la investigación, a la cooperación al desarrollo, etc.). En otras palabras, bajo tal prisma, asistiríamos a la definitiva extinción del *método funcionalista* de integración. O, si se prefiere, entraríamos en un proceso de *funcionalismo invertido* en el desmantelamiento, progresivo, de las políticas comunes en vigor (y la PAC en primer plano) por la vía del presupuesto.

En estas circunstancias cabe sólo esperar que la CIG quiera, y sepa, iniciar un camino que permita a la UE abordar con garantías los crecientes retos del fenómeno global y, con ello, re-legitimar de manera tangible el proyecto supranacional a los ojos de los ciudadanos.

²⁰ Sobre la base de las Conclusiones de las Cumbres de Lisboa y Barcelona, perfectamente visibles por otro lado en el conocido *Informe Sapir*, que se comenta en el siguiente epígrafe 9.

9. La dinámica presupuestaria (de la mano de la ampliación)

El 10 de febrero de 2004 la Comisión presentó una primera Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las *perspectivas financieras de una Unión Ampliada* para el *período 2007-2013* con el objetivo puesto en cerrar un acuerdo definitivo en 2005 (Comisión, 2004b). La propuesta modifica las tradicionales rúbricas presupuestarias comunitarias formalizando las futuras acciones de la Unión sobre la base de *cuatro grandes objetivos* (Tabla 5): (1) el *crecimiento sostenible* (donde se insertan las medidas de fomento de la competitividad y la política de cohesión); (2) *el desarrollo sostenible y la protección de los recursos naturales* (con inclusión de las políticas *agraria*, pesquera y medioambiental); (3) las acciones en favor de la *ciudadanía, la libertad, la seguridad y la justicia* (donde se integran las políticas de *salud pública* y de *protección de los consumidores* que apenas implican gasto pero que complementan con su legislación a la PAC a fin de garantizar la salubridad e inocuidad de los alimentos); y (4) el reforzamiento de *la UE como actor mundial* (donde se adscriben la política comercial y la de cooperación al desarrollo, ambas con un notable componente agrario).

De hecho, la propuesta se inspiraba vagamente en un discutido informe (Sapir, 2003) que el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, a título personal, encomendó a un grupo de expertos en 2003. Significativamente, este *informe Sapir* se plasmaba en un fuerte trasvase de los gastos agrarios en favor de tres nuevos fondos que, a grandes trazos, luego fueron retomados por la Comisión: uno para el *crecimiento económico* (investigación, educación e infraestructuras), otro para la *convergencia* (a fin de ayudar a los Estados miembros con menores rentas a superar su retraso) y otro para la *reestructuración* (al sector agrario y a los trabajadores marginados en general). Se argumentaba literalmente en apoyo de sus tesis que era preciso “*descentralizar hacia los Estados miembros la función distributiva de la PAC*” aunque, en paralelo, se daba por descontado que estas “*ayudas nacionales descentralizadas a los agricultores tendrían que estar sometidas a las normas comunitarias sobre ayudas de Estado y no deberían ni falsear la competencia ni ser incompatibles con el mercado común*”.

Finalmente, como se puede observar en la Tabla 5, 2b, la pretensión de abolir una política común para los campos europeos no fue retomada por la Comisión por ser irrealista en términos económico-financieros y un despropósito desde un punto de vista político. Pero transcribía fielmente una fuerte corriente de opinión que estima obsoleta la existencia de la PAC en los albores del siglo XXI. Y, a fin de cuentas, está por ver que este Informe, calificado en su momento por el propio Prodi como un simple trabajo académico de reflexión teórica, como El Cid cinematográfico, no gane la batalla una vez formalmente muerto.

En la base de tales opiniones radica el que la PAC siga siendo hoy, como ya comentamos, la principal política de gasto de la Comunidad. Y a esta circunstancia se suma el creciente temor de los países contribuyentes netos de la Unión (léase Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido, y los países nórdicos) al *coste financiero* que puede comportar un proyecto de integración que en el manido debate entre *ampliación y profundización* ha apostado (conscientemente) por el primer vector. Todo ello, además, agudizado por la recesión que hoy padecen las principales economías europeas, el lastre que aún acompaña a una unificación alemana mal digerida y, en fin, las estrictas exigencias para las finanzas públicas que se derivan del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De ahí que estos mismos Estados miembros aboguen por reducir el techo máximo de los recursos propios hasta el 1% del PNB, en contra del 1,24% propuesto por la Comisión (Tabla 5). Lo que equivaldría a una reducción del

Presupuesto en 2013 en torno a los 19 miles de millones de euros que, obviamente, se repercutirían en todos los capítulos, incluido el agro-rural.

Sin embargo, constituye un error estratégico el considerar la pertinencia o no de una *política agrícola común* en función estrictamente de su coste financiero. En primer lugar, porque, *de facto*, el gasto agrario a duras penas representa *un 0,43% del PIB comunitario* y, además, no deja de reducir su peso (pasando del 0,61% que registraba en 1993 al 0,33% en 2012, según las previsiones de la Comisión). En segundo lugar, porque se ha considerado que una hipotética desaparición de la PAC no se traduciría en una sustancial reducción del gasto público, que pasaría inevitablemente a ser asumido por las Haciendas nacionales. Y, en tercer lugar, porque no sería nada fácil compaginar unas políticas agrarias nacionales a la renta con los imperativos de la cohesión económico-social y territorial dentro de los 25 y, sobre todo, con la necesidad de mantener una regulación y orientación pública de un mercado como el agrario, muy integrado pero no por ello menos inestable y sometido a un proceso creciente de globalización.

Hay que reconocer, no obstante, que el proceso de disociación de las ayudas iniciado en 2003 pone en cuestión el *papel redistributivo de un apoyo común* a los agricultores, en dos sentidos: porque congela su injusto y desequilibrado reparto, por países, sectores y agricultores (*vid.* epígrafe 5); y porque las modalidades de aplicación que hoy se barajan (*vid.* epígrafe 7.5.), abocan en la práctica a una consolidación de las ayudas hoy atribuidas a los agricultores como unos simples *montantes* nacionales a concretar por las autoridades internas. En este sentido, los países contribuyentes netos, más que buscar la abolición de la PAC pretenden ante todo garantizar las transferencias agrarias que hoy ya perciben. Y bajo este prisma se explica la esencia del acuerdo del Consejo de junio: por el pavor que tienen los 15 a abrir la Caja de Pandora de una redefinición global de los flujos financieros agrarios a las puertas de *la ampliación*. Lo refrendan las (leoninas) condiciones pactadas en los Capítulos Agrarios de los Tratados de Adhesión y, sobre todo, los reducidos derechos de producción y apoyo asignados, condenando de soslayo a los nuevos adherentes a la condición de importadores agrícolas netos de los 15 (al menos durante un largo período, a la espera de que tenga éxito su reestructuración). Basta considerar que los 5.171 millones de euros que los 10 nuevos adherentes recibirán del FEOGA-G. al final del período transitorio, en 2013 (Tabla 5 - 2b.II), son incluso inferiores a lo que hoy ya obtiene España (6.458,9 millones en 2003) (Tabla 2). Con estos antecedentes estamos ya en disposición de comentar el *marco financiero agrario* inscrito en la Comunicación de la Comisión para el período 2007-2013, que presenta los siguientes ejes:

- (a) *La decidida apuesta por un desarrollo agro-rural sostenible*. La agricultura (en sus dos pilares, la política de mercados y la de desarrollo rural) se integra, como adelantamos, dentro de una nueva *rúbrica 2 (Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales)*, al lado de la política de medio ambiente y la pesquera (Tabla 5, 2). Con lo que se visualiza el creciente sesgo medioambiental de una política que a su vez va adquiriendo un marcado carácter ruralista. Se termina a su vez con la actual dispersión de las medidas de desarrollo rural entre la PAC (rúbrica 1 de las actuales perspectivas 2000-2006 –FEOGA-G.–) y la política de cohesión económica y social (rúbrica 2 en vigor –FEOGA-O.–). Pero, en contrapartida, hay que señalar que subsumir los dos pilares de la PAC dentro de un marco en favor del Desarrollo Sostenible, y al no existir sub-rúbricas propiamente dichas, puede facilitar un futuro traspaso de créditos entre las líneas que lo integran (*v.g.* de la agricultura hacia el Programa *Natura 2000*; o de mercados agrarios a desarrollo rural).

- (b) *Una política de mercados a la baja.* Recordemos, a efectos comparativos, que la política de mercados asciende a 42.769 millones en 2004 (37% del total de créditos de compromiso) y 43.724 millones en 2005 (37,2%) (*vid.* COM (2003) 70 y 185). Descontando los créditos estimados para la ampliación a *Bulgaria y Rumanía*, que a partir de 2007 (parece que) se encuentran inscritos en esta rúbrica (pese a que nada se decía de ellos en el acuerdo de la Cumbre de Bruselas de 2002), la política de mercados agrarios de los 25 entre 2004 y 2013 se reduce en 8.772 millones de euros en valores absolutos (42.769 - 34.197), y en un 20% en términos relativos (pasando a representar en 2013 un escudo 22,4% del total de los créditos de compromiso de la Unión) (Tabla 5, 2.b.II). En estas condiciones, el *mecanismo de disciplina financiera* (*vid.* epígrafe 7.4.) deberá ineludiblemente intervenir a partir de 2007 sólo para garantizar los umbrales dispuestos (con una reducción de las ayudas en torno a los 2.000 millones de euros en 2007 y los 3.800 en 2013). Y ello con independencia del gasto adicional que comporten nuevas reformas sectoriales (muy especialmente la del azúcar), la evolución de los mercados agrarios, y una eventual revisión al alza del gasto asignado a los adherentes. Por otro lado, los montantes efectivamente *disponibles van a ser inferiores* a las cifras indicadas por dos razones: (1) en primer término, han de restarse a partir de 2007 los créditos derivados de la *modulación* de las ayudas directas de los 15 aprobada con la reforma de 2003 (Tabla 5, 2.b.III), recursos que pasarán a engrosar el capítulo del desarrollo rural (Tabla 5, 2.c.III); y (2) conocidos los imponderables ligados a la gestión del gasto en mercados agrarios (paridad euro/dólar, evolución de precios internos e internacionales, crisis sobrevenidas de mercados, etc.), es tradicional dejar un margen para imprevistos que la Comisión ha establecido en un mínimo de 300 millones de euros anuales (Tabla 5, 2.b.IV). De resultados de ambas operaciones se reduce el *margen de maniobra disponible* por la política de mercados de los 15 hasta representar en el 2013 tan sólo un 21,6% del Presupuesto comunitario global.
- (c) *El reforzamiento de la política de desarrollo rural (en favor de los adherentes).* La Comunicación de la Comisión hace suyas las conclusiones de la *Segunda Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural*, que tuvo lugar en Salzburgo (Austria) los días 13 y 14 de noviembre de 2003, a instancias de la Comisión. En la Declaración adoptada como conclusión de sus trabajos (Salzburg, 2003) se insistía en la necesidad de crear un *único Fondo Rural*, de instaurar un *único sistema de programación por Estado* con flexibilidad interna en la gestión sobre la base de 3 o 4 grandes objetivos, y en la constitución de un *único régimen financiero* para el desarrollo rural, con un reglamento específico. Se asumía en suma la inviabilidad de proseguir con una política de desarrollo rural bajo el manto de *dos políticas comunes* distintas (la política de cohesión económica y social y la PAC), con *dos fuentes financieras* diferenciadas (los Fondos Estructurales y en particular el FEOGA-O. por un lado, y el FEOGA-G. por otro), con *distintos formatos de programación* (Programas de Objetivo 1, Programas de Objetivo 2, Programas de Desarrollo Rural *strictu sensu*, Iniciativas LEADER), y con *diferentes regímenes financieros*. Liminarmente, con la Declaración de Salzburgo se cumplió uno de los objetivos implícitos de los convocantes: apoyar los argumentos para mantener bajo la férula exclusiva de la Dirección General de Agricultura de la Comisión las futuras acciones en favor del desarrollo rural de los 25 y para obtener una dotación financiera específica, y mayor, para su gestión. Como resultado final el capítulo del *desarrollo rural* en la propuesta de perspectivas financieras incluye (Tabla 5, 2c): los créditos del *segundo pilar del FEOGA-Garantía* para la UE-25 previstos para el ejercicio 2006 (6.840 millones de euros) (*vid.* COM (2003) 70 y 185); los créditos del *FEOGA-Orientación* atribuidos en el pasado a las medidas de desarrollo rural de las regiones de *Objetivo 1* (incluidos los de las nuevas regiones *1bis* que más adelante se comenta); el 50% de los créditos del Programa *LEADER +*, a los

niveles de 2006; y, en fin, los correspondientes créditos asignados a *Rumanía y Bulgaria*, calculados según la media asignada a la UE-10. Todos ellos conformarán un *nuevo Fondo Rural* en el Presupuesto Comunitario equivalente a un 8,3% de su total en 2013 (Tabla 5, 2c). Del mismo en esa misma fecha un 46% irá dirigido a los 12 adherentes (por un total de 6.090 millones de euros)²¹.

En *conclusión*, de mantenerse en el Consejo la propuesta de la Comisión, la *política de mercados agrarios* se estabilizará sin dispendio adicional por causa de la ampliación pero a costa de nuevas reducciones de las ayudas a los agricultores de los 15 a partir de 2007 para cumplir la disciplina presupuestaria (en el bien entendido que no se prefiera, llegado el momento, la cofinanciación nacional). En paralelo, aumentará el peso del *desarrollo rural*, que consolida su autonomía, aunque el grueso de sus créditos beneficiarán a los adherentes. Y, en este mismo contexto, se ha de tener en cuenta la sangría de recursos para *España* que generará la atribución del *Fondo de Cohesión* de manera exclusiva a los nuevos miembros (por ser los únicos Estados que restarán con un PIB inferior al 90% del comunitario) así como la aplicación de los *nuevos programas de cohesión y de desarrollo rural* por la reducción de los porcentajes de cofinanciación para el conjunto de zonas que *no sean calificadas de Objetivo 1* (es decir, que superen el 75% de la renta media per cápita comunitaria).

Más en concreto, se estima que España alcanzará en 2006 el 97% del PIB medio de la Unión ampliada a 25, al mismo tiempo que varias de nuestras regiones saldrán del *Objetivo 1* perdiendo en consecuencia el privilegiado tratamiento financiero del que ahora gozan. En algunos casos ello ocurrirá de manera natural, al superarse el 75% del PIB comunitario (Cantabria, Comunidad Valenciana, Castilla-León y Canarias, aunque en este último caso se podrá encontrar alguna compensación financiera por su carácter de región ultraperiférica). Pero en otros acaecerá por el llamado *efecto estadístico*, por la simple cuantificación de los datos macroeconómicos de los nuevos adherentes, que reducirán *de facto* el PIB medio comunitario *per cápita* (casos de Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla y, quizá también, Castilla-La Mancha). En principio la Comisión, inflexible en lo que respecta a la pérdida del Fondo de Cohesión, pretende aminorar el impacto con la instauración de un nuevo *Objetivo 1bis, de transición o "phasing out"*, para las 18 regiones de la UE-15 que se encontrarán en esta situación, atribuyéndoles unos porcentajes de cofinanciación hasta 2012 superiores a la media (aunque con carácter degresivo, del 85% al 50%). Una solución que sería *aceptable desde una perspectiva comunitaria*, teniendo en cuenta el diferencial que aún sufren estas regiones en términos de *convergencia real*, y asumiendo a su vez el enorme desafío de cohesión que comporta la ampliación al Este, circunstancia que requiere sin lugar a dudas la concentración de recursos en esos países (en torno al 66% del total de los medios dispuestos en favor del crecimiento y el empleo –Tabla 5, 1b–). Pero tal propuesta no deja de levantar resquemores entre los países contribuyentes netos que entienden que la Comisión se ha extralimitado con sus propuestas al anteponer los objetivos a los recursos en lugar de reconducir las políticas a unos medios que, estiman, deberían globalmente ser inferiores al 1,14% del PNB propuesto (Tabla 5). Ahora bien, como ha recordado el propio Comisario Fischler: "*hacer más Europa con menos dinero equivale a la cuadratura del círculo*". Y a este enfrentamiento (inacabado) de grueso calibre asisten como convidados de piedra las zonas rurales españolas de *las regiones fuera del nuevo Objetivo 1*, temerosas de que, al final, sean las principales paganas de la previsible pérdida de recursos comunitarios que conllevarán las nuevas perspectivas financieras para la Hacienda española.

²¹ Ahora bien, pese a que el FEOGA-O. (al igual que el Instrumento Financiero Pesquero –IFOP–) se transfiera de los Fondos Estructurales a la nueva rúbrica 2, sus montantes se contabilizarán en el cálculo del techo del 4% del PIB aplicable por Estado como máximo atribuible en acciones estructurales. Una medida precautoria de buena gestión que está por ver cómo se aplicará.

10. La dinámica comercial externa (en el marco del multilateralismo y el bilateralismo)

Sin duda el principal motor del acelerado proceso de cambios que hoy registran las políticas agrarias es el *fenómeno de la globalización* con manifestaciones institucionales ya palpables como la larga ristra, ya mencionada, de procesos de integración regional y acuerdos bilaterales existentes y, sobre todo, el impulso multilateral de la mano de la OMC. A las lógicas dificultades que acompañan siempre a cualquier pretensión humana de modificar un *statu quo* determinado se suma en este último caso el que el *proceso de institucionalización de la interdependencia global sea por sí parcial y desequilibrado*, en la medida que enfatiza el aspecto comercial a costa de sus otras múltiples facetas (sanitaria, demográfica, ambiental, de seguridad alimentaria, etc.) y, en definitiva, de las exigencias de desarrollo de los pueblos. O, lo que es peor, solamente se deja en suspenso cuando el predicado multilateralismo se opone a los intereses, coyunturales o de fondo, de determinados países.

El ejemplo más flagrante de este comportamiento lo dan *los EEUU*, a muy diversos niveles: (1) con su negativa a ratificar los sucesivos Acuerdos multilaterales sobre Medio Ambiente (Protocolo de Kyoto, sobre emisión de gases de efecto invernadero; Protocolo de Montreal, sobre sustancias que dañan la capa de ozono; o Convención sobre Biodiversidad Biológica con el Protocolo de Cartagena de prevención de riesgos biotecnológicos, entre otros); (2) con sus reticencias a aplicar las resoluciones de los *paneles* de la OMC que contravienen sus intereses (acero, *Foreign Sales Corporation*, algodón, etc.) (OMC, 2003); (3) con su creciente interés por primar la seguridad interna, aun cuando sea a costa de un incremento de las barreras no arancelarias, hecho perfectamente plasmado en su reciente *Bioterrorism Act*, en vigor desde diciembre de 2003 (FDA, 2002); (4) con el reforzamiento de su sistema unilateral de sanciones comerciales (*Sección Especial 301*); o, en fin, (5) con el desmesurado aumento del apoyo a la agricultura hasta alcanzar en el 2000 los 20.000 dólares por productor con un coste de 338 dólares para cada ciudadano norteamericano (Tabla 4b)²².

Sin embargo, hay que reconocer que tampoco la posición comunitaria es del todo confortable, en tanto que continua siendo una de las zonas del mundo que más sostiene a su agricultura²³ y que mayor número de denuncias acumulan en la OMC en este ámbito (OMC, 2003). Aunque, para ser justos, también es cierto que la UE, a diferencia de los EEUU, no ha caído en la tentación unilateralista, efectúa una resuelta apuesta *por la OMC* y un *regionalismo abierto* compatible con ella, ejerce una fuerte defensa de un *tratamiento especial y diferenciado* para los países en vías de desarrollo, ha *reducido* progresivamente su apoyo agrario desde el Acuerdo de

²² Tendencia que no ha dejado de consolidarse en los últimos años como lo prueban: la *Enmienda Byrd*, adoptada en 2000, por la que los derechos antidumping y compensatorios se distribuyen entre los productores americanos afectados; su *Farm Security and Rural Investment Act*, FSRIA, de 2002; y, en fin, las ayudas fiscales decretadas en 2003. Para mayores detalles *vid.* USDA, 2002 y USDA, 2003b. Un reciente informe de una Comisión de evaluación prevista en la propia FSRIA estima que la ayuda agraria americana en 2002 ascendió a 8.800 millones de dólares y alcanzará una media mínima de 11.600 millones por año entre 2003 y 2007.

²³ En el año 2002 el ESP (*equivalente de subvención a la producción*) de la agricultura comunitaria ascendía al 36% de la producción frente al 20% de Canadá, el 18% de los EEUU, el 5% de Australia o el 1% de Nueva Zelanda (OECD, 2003b). Existen, no obstante, fuertes críticas a cómo se calcula el ESP (Doyon, 2002) por lo que la Comisión preconiza el uso del concepto alternativo de la *Estimación de Ayuda Total (EAT)*. *Vid.* Tabla 4b, para los montantes de ambas nociones.

Marraquech y, en fin, mantiene unos niveles de ayuda por agricultor muy alejados de los norteamericanos (14.000 dólares) (Tabla 4b)²⁴.

Sobre este escenario de fondo, se constata: (a) una sucesión de fracasos, desde Seattle al más reciente de Cancún, en el empeño de fomentar un *modelo fundamentalista de los mercados* a nivel multilateral; y (b) crecientes dificultades para implantar *nuevas formas de integración regional* que desconozcan el conjunto de intereses de sus potenciales beneficiarios.

- (a) *La puesta en cuestión del multilateralismo liberal por las economías emergentes.* La creación del denominado *Grupo de los 22 (G-22)* en la Conferencia Ministerial de la OMC, en Cancún, es un retrato fidedigno de los resquemores que levanta entre muchas economías emergentes un marco multilateral que apenas entiende otra cosa que de la apertura de fronteras a la libre circulación de las mercancías industriales, los capitales y los servicios y que, por consiguiente, parece estar hecho a medida de los países más desarrollados. Tampoco es casualidad que el G-22 apareciera en Cancún como reacción a la propuesta agraria presentada al unísono por los EEUU y la UE, catalizando de esta guisa una explosiva mezcla de países librecambistas agrarios (Brasil, Argentina, Sudáfrica) y proteccionistas industriales (India, China, Pakistán). Probablemente el nacimiento del G-22 sea circunstancial y difícilmente pueda superar los avatares de una verdadera negociación multilateral que se traduzca en concesiones (equilibradas) en las áreas agraria, industrial y de servicios²⁵. Tanto es así que Turquía y China parece que se están distanciando de sus posiciones y ya lo han abandonado Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú (bajo presión norteamericana). De ahí que el G-22 haya sido rebautizado como el G-20+, por la imposibilidad de conocer día a día sus verdaderos integrantes²⁶. A mayor abundamiento, sus tres líderes fácticos (India, Sudáfrica y Brasil) han reforzado sus lazos para crear en Nueva York, el pasado 24 de septiembre de 2003, la Comisión Trilateral *IBSA* y abogan por incorporar una agenda para la reforma de las Naciones Unidas y un desarrollo en la OMC que tenga presente la erradicación del hambre y la pobreza así como el fomento de los derechos a la salud y a la educación (en suma, todo un alegato en favor de un nuevo orden internacional). Finalmente, no hay que echar en saco roto la reciente declaración en favor de una *Alianza Internacional contra el hambre y la pobreza* que han impulsado los presidentes de Brasil, Chile y Francia con el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan.
- (b) *El bilateralismo librecambista norteamericano y sus alternativas.* Frente al estancamiento que registran las negociaciones de la OMC y en coherencia a las reticencias que el multilateralismo siempre ha despertado en los EEUU, la Administración Bush se ha lanzado en los últimos tiempos en pos de un *bilateralismo de corte estrictamente comercial*. Sus más recientes ejemplos los tenemos en los *Acuerdos de Libre Comercio* concluidos con Jordania y Marruecos (abriendo una clara brecha en el espacio euromediterráneo), con los países

²⁴ Para una comparación de las agriculturas de la UE y los EEUU, *vid.* USDA, 2004.

²⁵ La contrapropuesta agraria del G-22 (*WT/MIN (03)/W/61*) en Cancún reivindicaba: la eliminación de la *Caja Azul*; limitar con un techo la *Caja Verde* de los países desarrollados; reducir sustancialmente la *Caja Ambar*; eliminar a una fecha fija las subvenciones a la exportación y en especial las de los productos de un interés particular para los PVD; y reconocer un trato especial y diferenciado para éstos que tuviera en cuenta el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

(²⁶) Tras las deserciones de los 5 países centroamericanos citados, el G-20+ estaría hoy formalmente compuesto por: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, China, Ecuador, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Uruguay y Venezuela. Kenia podría, a su vez, sumarse a ellos.

centroamericanos (TLCC - CAFTA) o, en fin, en la oferta de acelerar la implantación de una *Asociación de Libre Comercio de las Américas –ALCA/FTAA–*, a modo de apéndice del vigente *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA)*. Sin embargo, al menos en este último apartado, los resultados están lejos de las expectativas generadas en los EEUU. Basta leer las (matizadas) conclusiones de las recientes *Cumbres Ministeriales de Miami*, de noviembre de 2003, y de *Monterrey*, de enero de 2004, que difuminan el alcance del ALCA para concretarlo a la carta y a diferentes velocidades. De hecho, solamente los países de América Central, Chile y la República Dominicana han osado aceptar la oferta, país por país, del gran vecino del Norte y, en consecuencia, apostar por un librecambismo puro y duro como receta para erradicar la pobreza en el Continente Americano (donde, no lo olvidemos, 200 de sus 800 millones de habitantes hoy sobreviven con un dólar al día)²⁷. En contraste, otros países, como Brasil, Argentina o Venezuela, se decantan, con el apoyo europeo, por *una integración previa a nivel regional* que les permita negociar en bloque, temerosos de la asimetría implícita en el proyecto norteamericano, en el bien entendido que sin las necesarias reformas estructurales y la abolición del proteccionismo (fundamentalmente agrario) de los EEUU se podría sofocar el crecimiento y la competitividad de las economías más débiles. Con la salvedad que éste es un año de campaña electoral en los EEUU y es prácticamente imposible obtener concesiones agrarias de parte de la administración republicana. En este contexto, se acumulan las alternativas concretas a las iniciativas norteamericanas: (1) el *compromiso de Montevideo* de diciembre de 2003 y posterior sello de un acuerdo entre el MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) y la *Comunidad Andina de Naciones –CAN* (Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia)– para impulsar un gran bloque comercial único que a partir de julio de 2004 abarcaría 350 millones de habitantes de América del Sur; (2) los preparativos para la entrada de México en el MERCOSUR como paradójico apéndice a las pretensiones bilaterales norteamericanas de negociar país por país; o, (3) el relanzamiento de las diversas negociaciones *entre la UE y América Latina* con vistas a la II Cumbre UE-ALC que tendrá lugar en Guadalajara en mayo de 2004²⁸.

En este contexto, la *UE* hoy se debate entre tres polos: (a) un *multilateralismo* que asume como núcleo, insuficiente aunque necesario, de una *gobernanza de la*

(²⁷) De hecho, en EEUU cada vez existe mayor preocupación por el deterioro que registra su balanza comercial, lo que sumado a su galopante déficit fiscal (374.250 millones de dólares en 2003 con perspectiva de alcanzar 520.740 millones a fines del 2004), explica su acuciante búsqueda de un aperturismo bilateral que apuntale sus exportaciones. En este contexto lo más novedoso es observar que las ventas agrarias al exterior, que tradicionalmente han servido para equilibrar el saldo comercial norteamericano, pierden dinamismo en comparación a las importaciones, hasta el punto que un reciente estudio del Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Purdue, ha advertido de que a medio plazo los EEUU pueden convertirse en un importador neto de alimentos (*vid.*

<http://news.uns.purdue.edu/UNS/html4ever/030919.Paarlberg.imports.html>). La clave del futuro sin embargo está en la posición comercial que tome definitivamente China en los mercados agrarios mundiales. Por lo general los analistas coinciden en que China se consolidará como un gran importador global de alimentos y materias primas tras su entrada en la OMC (con todos los controles que se quieran por parte de sus autoridades), lo que podría provocar un notable incremento de la demanda mundial y un consecuente incremento de los precios. Al menos así lo esperan las autoridades norteamericanas (*vid.* Gale, 2003).

²⁸ Fruto de ello se está acelerando: (1) el cierre de un *Acuerdo de Asociación y Libre Comercio* entre la UE y el MERCOSUR; (2) la firma de *Acuerdos de Asociación con Centroamérica y los países de la Comunidad Andina* (acuerdos de “cuarta generación”, del mismo tenor que los que hoy tiene la UE con el MERCOSUR, Chile y México); y, en fin, (3) la conclusión de un *acuerdo de colaboración económica con los países del Caribe* dentro del marco del Convenio de Cotonou (acompañando los ya iniciados con otras tres regiones ACP: África Occidental, África Central –en octubre de 2003– y África Oriental y Austral –en febrero de 2004–).

interdependencia global y como motor del crecimiento económico mundial; (b) el apoyo a un *regionalismo abierto* que sea compatible con el multilateralismo, que facilite un desarrollo autónomo y profundice en la integración en los mercados mundiales de los países menos avanzados; y, en fin, (c) la *adaptación de sus políticas comunes*, y muy especialmente de la PAC, de acuerdo con los dos anteriores parámetros (y, no lo olvidemos, con una ampliación sin parangón alguno con las anteriores). Empeño que a simple vista puede parecer contradictorio pero que en realidad a nadie ha de extrañar. A fin de cuentas, la UE constituye el mayor éxito habido en la historia de un proceso de integración económico y social que, a su vez, ha sido, y es, paladín de la integración regional diferenciada, con su larga panoplia de acuerdos y preferencias comerciales contraídos con países terceros y los niveles de importación que registra con los PVD (epígrafe 6 (a)). Con estos mimbres veamos el *posicionamiento agrario comunitario* respecto al futuro del multilateralismo y del bilateralismo:

10.1. Por una PAC compatible con la OMC

Como ya vimos (epígrafes 3.3. y 6), el AA de Marraquech derogó la denominada “*excepción agraria*” sobre la que se había erigido el intervencionismo público en este sector, de lo que se deriva directamente un proceso de reestructuración profunda de los *instrumentos* tradicionales de regulación de la actividad agraria en la medida que se disciplinan, hasta su completa extinción, todas las formas de apoyo público tenidas por distorsionadoras de la producción y el comercio del sector primario. Pero, al unísono, no hay que olvidar que en el AA de Marraquech se formaliza a su vez la existencia de una *Caja Verde* o de ayudas compatibles con el multilateralismo, a modo de una *excepción rural*, lo que equivale a reconocer la *necesidad de políticas agro-rurales* en favor de las muy diversas funciones que ejerce la actividad primaria (la tan manida *multifuncionalidad agraria*).

Probablemente, a medida que se consolide el multilateralismo vaya difuminándose la (compleja) distinción de *Cajas* dispuesta en Marraquech y vayamos a fórmulas de control de los mecanismos de apoyo y regulación mucho más simples y que permitan afrontar las coyunturas de crisis de los mercados según las prioridades y estructuras internas (v.g. fijando un determinado porcentaje como máximo de la PFA interna). Pero como no hemos llegado aún a este punto para esta Ronda los objetivos comunitarios pasan por aprovechar los márgenes adicionales conseguidos con la reforma de 2003 en el *ámbito del apoyo interno* (epígrafe 6 (c)) para conseguir un mejor compromiso en otros apartados considerados fundamentales por las CE y muy especialmente el *acceso a los mercados*. Sobre este capítulo, la posición europea puesta encima de la mesa en Cancún ponía el énfasis en: (1) una *reducción tarifaria selectiva* por sectores, centrada en los *picos* existentes y compatible con una red de seguridad a nivel interno; (2) el *acceso libre* para un porcentaje de importaciones originarias de los PVD; (3) el mantenimiento de la *cláusula especial de salvaguardia* con particular atención a los productos sensibles de los PVD; (4) una ampliación de los contingentes arancelarios existentes; (5) el control de las empresas comerciales estatales de importación; (6) la consideración de los imperativos derivados de la protección del bienestar de los animales así como de la defensa de la calidad y seguridad alimentarias (incluidas la regulación eficaz de las denominaciones de origen); (7) la plasmación de la defensa del *principio de precaución* por razones de salud pública; y (8) una actitud prudente sobre el uso y la comercialización de los *transgénicos*, con respeto de los derechos de información y elección de los consumidores.

Pero, como ya adelantamos (epígrafe 6 (b)), es el capítulo de las *subvenciones a la exportación* quien está en el centro del huracán negociador de la Ronda del Milenio. Al respecto, existen *diversos elementos* a ponderar para la consecución de un acuerdo

multilateral satisfactorio para todas las partes en liza: (1) de entrada, no puede olvidarse que la UE es el segundo exportador mundial de alimentos y que las partidas subvencionadas apenas hoy significan un 5,2% del valor total de las ventas (frente al 25% que llegaron a representar en el pasado); (2) en este contexto, que en principio parecería facilitar la eliminación de las restituciones, no ha de esconderse que de aplicarse ésta inmediatamente se correría el riesgo de desequilibrar aquellos sectores aun hoy con régimen de precios y diferenciales mayores respecto a las cotizaciones mundiales (azúcar y lácteos); (3) en paralelo, ha de considerarse que de alinear los precios internos a los precios internacionales se deteriorarían significativamente las rentas de exportación de los países ACP hoy beneficiarios del *Protocolo azúcar* dentro del Acuerdo de Cotonou (que les garantiza el cobro de sus ventas a precios comunitarios); y por último, (4) no tendría sentido eliminar las subvenciones a la exportación y mantener fuera de la disciplina multilateral el resto de mecanismos de fomento de la exportación (como los créditos, la ayuda alimentaria o las empresas públicas con derechos comerciales especiales que permiten prácticas tan distorsionadoras como las subvenciones cruzadas y la mancomunidad de precios). En conclusión, la *imperiosa necesidad* de derogar las subvenciones a la exportación dentro de la OMC ha de venir acompañada de: (1) un *período transitorio* que permita acompañarla con las reformas de los mecanismos de apoyo; (2) la inclusión de *mecanismos coyunturales de regulación* para situaciones de crisis, bajo estricto control multilateral; (3) la inclusión dentro de la OMC de un tratamiento similar para todas las medidas de fomento de la exportación en vigor; (4) la paralela introducción en su seno de verdaderos *fondos de ayuda alimentaria y/o compensación de rentas* en favor de los países importadores netos de alimentos que se vean afectados por inusitados incrementos de los precios agrarios internacionales; y, en paralelo, (5) que se confirme la posibilidad de acordar medidas de estabilización de precios dentro de los acuerdos y contingentes preferenciales²⁹.

En cualquier caso, para que las expectativas creadas con el acuerdo de junio del Consejo respecto a la presente Ronda de la OMC se hagan realidad, deberá contar con el concurso de *los PVD*, convirtiéndola en una verdadera *Ronda del Desarrollo* con un *tratamiento especial y diferenciado* que salvaguarde la seguridad alimentaria. Al menos para los *Países Menos Adelantados (PMA)* y los *Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos (PEDINA)*, siendo conscientes que los instrumentos de respuesta vigentes en la *Decisión Ministerial* tomada en Marraquech sobre *Medidas relativas a los posibles efectos negativos del Programa de reforma en los PMA y los PEDINA* (ayuda alimentaria dentro del Convenio de 1995 del Consejo Internacional de Cereales; financiación a corto plazo de los niveles normales de importaciones comerciales por el FMI y el BM; trato diferenciado en materia de créditos a la exportación en el marco de la OCDE; y asistencia técnica y financiera para mejorar la productividad e infraestructura agraria) se han demostrado totalmente inoperantes (Fernández Salido, 2003). La solución más realista sería: (1) aprovechar la Ronda del Milenio para revisar los actuales *Acuerdos sobre productos básicos tropicales* (azúcar, cacao, café, caucho natural), con aplicación de cuotas de producción y exportación que aminoren las brutales caídas de precios que sufren en los últimos años; y (2) instaurar *mecanismos de respuesta para asegurar la seguridad alimentaria* de los

²⁹ Existe una extendida corriente entre las ONG y algunos medios agraristas europeos que, en defensa del *principio de soberanía alimentaria*, preconiza que el multilateralismo debería materializar una política de regulación de la oferta y de estabilización de los precios de productos de base a nivel internacional. Las dificultades de este empeño nos hacen ser más humildes en nuestros propósitos y circunscribir tales medidas a un nivel estrictamente interno complementado para los PVD con un tratamiento de las preferencias que blinde este tipo de acciones contra la homogeneización globalizadora por la vía de la Cláusula de Nación más Favorecida (CNF). Sobre este movimiento, con diversos matices, de forma y fondo, *vid.* Berthelot, 2001, Guillaume, 2004 y Germanwatch (2004).

países más pobres *dentro de la propia OMC* sin esperar el concurso de otros organismos internacionales con orientaciones, estructuras y secuencias de actuación muy diversos. Algunas de las últimas propuestas efectuadas por la Comisión van en esta línea (Comisión, 2004c y 2004d)³⁰ y sería de desear que llegaran a buen puerto en las negociaciones multilaterales en curso.

10.2. Por un regionalismo abierto con dimensión financiera

La máxima "*trade, not aid*" que defienden algunos como receta para el desarrollo y la erradicación de la pobreza denota una fe en el mercado que roza el infantilismo o el integrismo. La vida real nos muestra que los grandes desafíos de los PVD precisan de una inteligente y prudente combinación de *más comercio y más ayuda*. Lo que, de refilón, nos pone sobre la mesa el problema de *las modalidades* que mejor pueden facilitar una integración comercial plena en un marco regional con su paralelo engarce con un multilateralismo capaz de regular el fenómeno global. Una temática que, como nos enseñan algunas de las denuncias presentadas ante el Organo de Solución de Diferencias de la OMC no está aún del todo resuelta³¹.

Como principio, toda *integración comercial* ha de ser equilibrada y progresiva, alejada de todo *a priorismo*, lo que viene a ser sinónimo de respetuosa con la heterogeneidad estructural existente y los variados intereses en juego (seguridad alimentaria, pobreza rural, sensibilidad de los productos y sectores, etc.). Una manifestación fehaciente de este enfoque la tenemos en las actuales negociaciones de la UE con el MERCOSUR con vistas a la firma de un Acuerdo de Asociación y de Libre Comercio en octubre próximo. La apertura progresiva del mercado agrícola europeo, al compás de las reformas de la PAC, se compagina con liberalización restrictiva de las compras públicas y el mantenimiento de políticas industriales propias en el Cono Sur con el horizonte puesto en la creación de una *Asociación Euro-Latinoamericana que incluya una Zona de Libre Comercio*, a lo más tardar en el año 2010 como ya propugnó una Resolución del PE de 15 de noviembre de 2001. El camino recorrido, con todos sus límites, es esperanzador hasta el punto que, en contraste con los crecientes problemas de los EEUU para alcanzar acuerdos unívocos con el MERCOSUR, la UE ya se ha convertido ya en el principal comprador global de esta zona (por un 26%, frente al 24% norteamericano). En este contexto, nadie ignora que la existencia de la PAC ha sido uno de los principales escollos con que se ha topado el reforzamiento de los intercambios entre la UE y Latinoamérica y, en definitiva, la consecución de una zona común de libre comercio. Pero este obstáculo entendemos que irá progresivamente diluyéndose a medida que: (a) se reduzca la protección arancelaria comunitaria para los productos agrícolas (vía contingentes o el alineamiento general de los precios paralelo a la caída de tarifas); (b) desaparezcan las subvenciones a la exportación; (c) se vaya adaptando el grueso del apoyo a las explotaciones a las disposiciones de la OMC (*disociación - Caja Verde*); y, en fin, (d) la PAC se vaya convirtiendo en una *política agro-rural* que tenga como su principal objetivo la sostenibilidad del territorio rural (*vid.* epígrafe 11).

⁽³⁰⁾ Iniciativas que se suman al Programa EBA, ya comentado (nota 9), y del que puede a su vez consultarse Cernat, 2003.

⁽³¹⁾ A los ataques que en el pasado ya recibió el *sistema preferencial a la banana* se han sumado recientemente las denuncias de la India contra las concesiones inscritas en *Sistema de Preferencias Generalizadas* para favorecer la lucha contra la droga en Latinoamérica y Pakistán, y las de Australia, Brasil y Thailandia contra el *régimen preferencial azucarero* instaurado en favor de los países ACP. *Vid.* OMC (2003) para las referencias.

Por otro lado, la propia experiencia de la construcción europea nos demuestra que es difícil instituir un espacio comercial único sin tener en cuenta las diferencias estructurales y de desarrollo existentes y sin políticas y marcos de financiación que contribuyan a cubrir los déficit de infraestructuras e impidan el descuelgue de amplias zonas y sectores de los beneficios de la integración comercial. De ahí los capítulos financieros que incluyen diversos acuerdos bilaterales de la UE, como los de pre-adhesión (con los programas PHARE o SAPARD), del Espacio Económico Europeo (con los miembros de la AELC y su Mecanismo Financiero), de Cotonou (con los países ACP y los créditos del FED), o de integración euromediterránea (programas MEDA y Nueva Política de Vecindad). Y de ahí también la imperiosa necesidad de un *Fondo de Solidaridad Birregional* para América Latina, como ha propuesto el Parlamento Europeo, que cuenta a su favor con que la UE más los 15 Estados Miembros de la misma hoy sean ya los primeros donantes en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los países de la otra ribera atlántica hasta alcanzar el 45% del total en el año 2000.

11. La dinámica agro-rural interna (en pos de un marco regulador de la inestabilidad)

A la luz de lo visto, la última reforma de la PAC aprobada en junio de 2003 abre el paso a un *sistema de apoyo a las explotaciones*: (1) prácticamente *congelado* en términos globales y sometido a la modulación y a la tutela del principio de disciplina financiera como anuncio de posteriores reducciones o, eventualmente, de la generalización de la cofinanciación; (2) con carácter *fijo* y, *por consiguiente, incapaz* de hacer frente a las consecuencias de la *inestabilidad de los mercados agrarios*; (3) tendente a *disociarse* de su referente tradicional, la producción, sin que se atisben (de momento) avances en la búsqueda de nuevos pivotes que lo legitimen ante la ciudadanía; y, en fin, (4) con un *primer* y un *segundo pilar* de la PAC considerados como un *continuum* apuntando a una progresiva convergencia entre ellos.

Este escenario, enmarcado por una *mayor orientación al mercado* y por una *creciente competitividad* a raíz de la progresiva apertura y globalización de los mercados agrarios, corre el riesgo de poner en peligro la viabilidad de las explotaciones más vulnerables, más dependientes en suma del apoyo público y con menor capacidad de adaptación a las caídas de los *precios*, los incrementos de *costes* derivados de la condicionalidad y, en fin, a los cambios en las *orientaciones productivas* que provoque la libertad de producción instaurada con la disociación. En estas circunstancias cabe cuestionarse sobre las posibilidades de mantener una *agricultura territorial a 25* y de garantizar la sostenibilidad de la miríada de *explotaciones multifuncionales* que conforman el denominado *modelo agrícola europeo* como fórmula específica de producción y de ocupación del espacio.

En suma, el nuevo modelo de apoyo está asentado sobre pies de barro y debería transformarse radicalmente para cumplir (simultáneamente) tres condiciones: (1) que preservara la suficiente *autonomía de orientación y de regulación* de los mercados agrarios por los poderes públicos; (2) que mantuviera su *carácter supranacional* a 25 o más miembros; y, en fin, (3) que fuera compatible con los requerimientos comerciales, bilaterales y multilaterales. De conseguirlo, se abriría paso a una *nueva política agro-rural común*, con dos ejes básicos:

- (a) Un *marco de regulación vertical o sectorial* (en el seno de las respectivas OCM) que se materializaría en: (1) una *red de seguridad* complementada con una adecuada y selectiva *protección en frontera* dirigida a estabilizar los mercados internos frente a las fluctuaciones de los precios internacionales; (2) *suplementos* específicos a la producción, *normas de calidad*, y ciertas medidas de *reconversión*

y *control de la oferta (set aside)* que permitieran orientar la evolución de los mercados; y (3) la constitución de un *fondo de estabilización* en el seno de la PAC a fin de hacer frente a las recurrentes crisis de mercados³². Todo ello dando por supuesto que la potestad de regulación de los mercados es indisoluble de cualquier política económico-agraria que se precie aun dentro del multilateralismo, como muestran paladinamente los tumbos registrados por los EEUU. desde 1996³³.

- (b) Un *marco de regulación horizontal*, a partir del Reglamento (CE) 1782/2003 vigente, que debería basarse en un nuevo *referente instrumental* que, siendo compatible con el principio de disociación impuesto por la OMC, fuera capaz de reemplazar *las actuales referencias históricas* y de enfatizar la defensa de la multifuncionalidad agraria y la sostenibilidad del mundo rural. Y este pivote operativo no puede ser otro que el *territorio*, como numerosos estudios ya han señalado (Bodiguel, 2003; Regidor, 2003; Massot, 2003b: pp. 51-56). Poner al territorio como *centro* de una nueva política (¿agro-rural?) tiene indudables *ventajas* desde el punto del diseño de un nuevo modelo de apoyo, más coherente, legítimo y equitativo: (1) en la medida que la superficie constituye la base material de las explotaciones, un enfoque territorial permite subsumir en su seno el tratamiento de los *problemas estructurales* (abandono de explotaciones, instalación de jóvenes, diversificación, reparto de los derechos de producción, etc.) así como concretar la problemática de la sostenibilidad; (2) al mismo tiempo, en tanto que se les reconoce un apoyo específico, se *valorizan los bienes y servicios*, productivos y no productivos, que suministran las explotaciones a la sociedad y muy especialmente al territorio adyacente (en términos de empleo, gestión del espacio, vitalización del mundo rural circundante, entrega de productos específicos a la transformación, consolidación del cooperativismo, etc.); (3) a su vez, facilita un tratamiento diferenciado de *carácter geográfico* (v.g. distinguiendo las zonas desfavorecidas, de montaña, con *hándicaps* específicos, o aquellas con recursos naturales dignos de salvaguardia), materializando además el principio de cohesión territorial inscrito en el Tratado (Artículo 16); (4) en la medida que el apoyo se zonifique se posibilita una *política contractual* que incluso podría tener en cuenta el ligamen de la oferta de cada explotación con los proyectos colectivos de desarrollo local presentes en el territorio (siguiendo la experiencia LEADER), así como una gestión *descentralizada* (más coherente con la estructura política de los Estados *complejos*); (5) un apoyo con un enfoque territorial no se opone a las exigencias de disociación de la OMC sino más bien las subsume en tanto que, recordemos, el *Anexo 2 del AA* (vid. nota 5) ya menciona dentro de la *Caja Verde*, en su calidad de externalidades positivas, la *función medioambiental* de la agricultura (*punto 12*) y la función de la ordenación y de ocupación del espacio mediante *ayudas regionales a zonas desfavorecidas* (*punto 13*) (AA, pp. 24-25); b.6) este enfoque

³² En una Declaración de la Comisión aneja a las Conclusiones del Consejo Agrícola de junio de 2003 se avanzó la presentación antes de diciembre de 2004 de una Comunicación sobre los posibles mecanismos de gestión de las crisis en los mercados agrarios, compromiso que vendría a ser una continuación de los trabajos ya emprendidos (Commission, 2001). Por otro lado, el carácter *endógeno* de la inestabilidad de los precios agrarios y su ineficacia en términos económicos ha sido un referente constante en los manuales de economía agraria contra los cuales existen diversos instrumentos: mercados de futuros, seguros (de producción y de ingresos), ayudas a la renta, fondos de estabilización, ayudas al almacenamiento, la transformación y la reestructuración, o, en fin, redes de precios de seguridad con cuotas de producción y gestión pública de existencias. Es difícil entrever que la PAC vuelva a algunas de estas opciones tras la decisión de junio pero están las puertas abiertas para otro tipo de mecanismos, incluido un fondo de estabilización que, en un contexto de restricciones presupuestarias como el presente, podría nutrirse de la modulación obligatoria.

³³ Un análisis muy crítico de la política agraria norteamericana y, paradójicamente, con propuestas muy próximas a las ideas europeas, puede encontrarse en University of Tennessee, 2003.

territorial es más coherente con las exigencias del multilateralismo que el criterio de las referencias históricas que ha adoptado el Consejo porque, si bien éstas pueden asimilarse a *niveles de producción* fijados en el pasado y, en ese sentido, pueden cumplir lo dispuesto en el *Punto 6.a del Anexo 2* (AA, p. 23), por otro lado, es discutible que, por calcularse sobre el período 2000-2002, respeten la *cláusula de paz* (Artículo 13.b.ii del AA), que prohíbe el incremento del apoyo a un producto específico más allá del nivel de 1992³⁴; y, *last but not least*, (7) no puede olvidarse que el *Punto 6.a del Anexo 2* dispone la posibilidad de utilizar *otros criterios* de disociación como la renta, la calidad del productor o propietario fundiario, o el uso de factores (AA, p. 23).

En este contexto, la pregunta del millón es ¿cómo llegar a implantar este nuevo modelo de apoyo a la agricultura territorial tras el acuerdo del Consejo del mes de junio? La primera posibilidad sería sin duda apostar inmediatamente por un *modelo regional híbrido y progresivo* como el que pergeñan varios Estados (epígrafe 7.5. (c)). Pero aun el supuesto que España se adentrara por esta senda es evidente que no todos los Estados lo harían por lo que el problema persistiría a nivel comunitario. Con estas premisas una alternativa en el *medio plazo* sería reorientar los medios ya dispuestos en el *Reglamento (CE) 1782/2003*:

- (a) En primer término se podrían extender, de manera imperativa, las posibilidades de *redistribución interna de los pagos disociados* que ya se apuntan en el Título II, Capítulo 5, del nuevo Reglamento (CE) 1782/2003, dedicado a la *aplicación regional*. En ese sentido se podría convertir una parte de los pagos únicos por explotación en un *pago uniforme o ayuda base por Ha.* que vendría a remunerar la función de la ocupación del espacio y el mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agronómicas, y que podría cifrarse en el nivel más bajo de los existentes a nivel comunitario (¿300 euros/Ha.?). Estos pagos-base no serían susceptibles de transmisión sin tierra, no serían tampoco objeto de modulación ni, en fin, podrían ser cofinanciados llegado el caso. Por otro lado, recordemos que la aplicación del régimen disociado en los adherentes se fundamenta por lo general en *ayudas uniformes a la Ha.*, justificadas formalmente por la imposibilidad de calcular en ellos los pagos disociados a partir de referencias históricas (2000-2002) (*vid.* epígrafe 7.5., nota 16).
- (b) Se ha de recalcar al respecto como las negociaciones del capítulo agrícola de los Tratados de Adhesión prefiguraron los ejes que luego se han ido introduciendo en los 15: así, se les reconoció implícitamente desde el primer momento un sistema de apoyo disociado mediante un régimen simplificado con otorgamiento de una ayuda media por Ha.; y, al unísono, al permitirles la concesión de *ayudas nacionales complementarias* se les imponía *de facto* la cofinanciación. Descartando una *generalización de un régimen de ayudas nacionales* dentro de la nueva PAC por atentar contra los intereses comunitarios, nuestro diseño no sería óbice para una *participación financiera nacional* en los 15 en el medio plazo (con porcentajes diferenciados según las zonas), dando por descontado que el mecanismo de disciplina financiera nos conduce inexorablemente, como ya adelantamos, a la *cofinanciación* del primer pilar.
- (c) Una vez definido un montante base por Ha. cabría utilizar, hasta sus últimas consecuencias, dos mecanismos ya existentes en la nueva PAC para su consecución: la *modulación obligatoria* (que podría pasar de ser *por explotación* a ser *por Ha.*, exclusivamente aplicada sobre los pagos disociados a partir de cierto

³⁴ La reciente resolución del *panel* del algodón contra los EEUU (DS 267) es muy significativa al respecto (OMC, 2003).

montante); o el progresivo incremento y posterior reparto de la *reserva nacional de ayudas* disociadas.

12. A modo de Epílogo para España

Para terminar, hay que señalar que los esfuerzos en pos de una modificación del actual modelo de apoyo comunitario a la agricultura ha de venir acompañada en *España* por unas *políticas internas que lo complementen*. Manifestar esta obviedad es lastimosamente imprescindible al constatar que el mayor efecto que ha tenido la aplicación de la PAC a partir de nuestra adhesión ha sido (por lo general) el *sustituir las políticas propias por la gestión* pura y simple de las decisiones y créditos procedentes de Bruselas. Con el resultado final de una grave *ausencia de política agraria* en nuestro Estado Autonómico que implica, entre otras cosas: (1) enormes y crecientes déficit en materia de *servicios públicos a favor de los agricultores* (en investigación y transferencia tecnológica, sanidad animal, lucha contra plagas, trazabilidad, mercadotecnia, diversificación, medio ambiente, y asesoramiento en general); (2) en el ámbito de la ordenación y la orientación de las producciones; en el campo de la reestructuración de las explotaciones, y de la aneja dinamización del mercado fundiario; (3) en el de la concentración de la oferta; (4) en la fusión y consolidación de grandes cooperativas con un papel activo en la obtención del valor añadido agrario (aun atenazadas por el espejismo del cooperativismo comercial de segundo grado); (5) en el de la redistribución de la renta agraria; (6) en cuanto al necesario equilibrio entre la producción, la transformación y la distribución; (7) en lo que respecta a la garantía y reforzamiento de las certificaciones de calidad (dejadas en ocasiones en manos de Consejos Reguladores formales y, de refilón, de los cuadernos de cargas que fija unilateralmente la gran distribución); (8) en la gestión de purines (con un extendido incumplimiento de la Directiva de nitratos); (9) en materia de bienestar de los animales; (10) en un sindicalismo aún más proclive a la reivindicación callejera que a dar buenos servicios profesionales a sus afiliados; (11) en la representatividad del campo (con Autonomías que no han celebrado aún elecciones a Cámaras), etc., etc., etc. La lista es demasiado larga para agotarla.

Siendo escuetos, la *Administración Central*, si dejamos de lado la financiación del Régimen de la Seguridad Social Agraria, ha limitado prácticamente su quehacer agrario en tres campos, el de los seguros contra calamidades, las subvenciones al gasoil y en materia de grandes regadíos, aparte de contribuir con su parte a los programas de desarrollo rural implantados por las *Autonomías*. Por su lado éstas, salvo honrosas y puntuales excepciones (¿tres, cuatro CCAA?) se circunscriben a aprovechar la financiación estatal y comunitaria: complementando las obras de regadíos de carácter estatal; y/o insertando medidas concretas en los planes de desarrollo rural (PDR), y gestionándolos como buenamente quieren o pueden. Ciertamente, esta falta de medidas concretas de política agraria interna se ha intentado suplir con los *trabajos legislativos*, pero la mayor parte de las leyes agrarias adoptadas (precedidas en ocasiones por sus correspondientes Libros blancos – algunos más bien “en blanco”– o Planes estratégicos) han pecado de una completa ineficacia jurídica.

En cualquier caso, de lo que aquí y ahora se trata es de denunciar una situación insostenible y que nuestros agentes agrarios no se merecen. Aprovechando la cada vez mayor flexibilidad que la PAC va dejar a los Estados/Regiones para su gestión (de cuotas, *enveloppes* nacionales de ayudas, control, auditorías de explotación, eco-condicionalidad, modulación, aplicación regional, etc.) es imperativo que: *primero*, nuestras administraciones recojan el guante y se atrevan a diseñar políticas internas complementarias más allá de los PDR en vigor; *segundo*, que se instauren mecanismos de coordinación en todos los campos de la política agraria y adyacentes

(sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente); *tercero*, que se impulse la participación de los sindicatos, entidades cooperativas u otras fórmulas de asociacionismo en la elaboración de estas políticas; *cuarto*, que se simplifiquen y se externalicen hasta donde se pueda las tareas de gestión para centrarse en implantar unas verdaderas *administraciones de servicios*, con órganos altamente cualificados para el análisis, la concepción, el asesoramiento, el seguimiento y la alta inspección; y *quinto*, se incida eficazmente sobre los *factores de producción: trabajo* (fomentando ante todo el relevo generacional en el campo), *tierra* (con bancos públicos que eviten la especulación y permitan sostener una agricultura territorial) y *agua* (así mismo con bancos públicos, que reasignen los recursos en situación de sequía, y proyectos de modernización de regadíos y de reutilización de aguas, aprovechando para ello los créditos del FEDER y los –últimos– montantes del Fondo de Cohesión).

Posiblemente algún sufrido lector que haya osado llegar hasta aquí me echará en cara mi *escepticismo realista*. Le aseguro que tan solo he pretendido ser fiel a la máxima de Joseph Stiglitz cuando, en su obra “*El malestar en la globalización*”, enfatiza la importancia de “*abordar los problemas desapasionadamente, dejar la ideología a un lado y observar los hechos antes de concluir cuál es el mejor camino*”. Aun cuando algunos de los parámetros futuros de la nueva PAC no sean de nuestro total agrado, parece más oportuno afrontar la realidad que ignorarla para así poder actuar con conocimiento de causa.

Albert Massot Martí

Administrador Principal, Parlamento Europeo()*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA Europe (2003), AGRAEUROPE, 26/IX/2003, EP/12.

Berthelot, J. (2001), *L'agriculture talon d'Achille de mondialisation*, L'Harmattan.

Bodiguel, L. (2003), “Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle”, *Economie Rurale*, n° 273-274, enero-abril 2003, pp. 61-75.

Cernat, L. et al. (2003), *The EU's Everything But Arms Initiative and the Least-developed Countries*, United Nations University (UNU)-World Institute for Development Economics Research (WIDER), Discussion Paper n° 2003/47, junio 2003 (disponible en <http://www.wider.unu.edu>).

Comisión CE (1988), *El futuro del mundo rural* (COM (1988) 501).

Commission EC (2001), *Risk Management Tools for EU Agriculture*, Agriculture Directorate-General, enero 2001.

Commission EC (2002a), *Indicative Figures on the Distribution of Aid, by Size-Class of Aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) n° 1259/1999. Financial Year 2000*, Directorate-General for Agriculture, MEMO/02/198.

Commission EC (2002b), *Prospects for Agricultural Markets 2002-2009*, Directorate-General for Agriculture, junio 2002.

Comisión CE (2002c), *Revisión Intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo* (COM (2002) 394), con sus tres documentos de trabajo sectoriales adjuntos, sobre el arroz (SEC (2002) 788), las cuotas lecheras (SEC (2002) 789) y los frutos secos (SEC (2002) 797). Textos disponibles en http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm.

Commission EC (2003a), *Facts and Figures on EU Trade in Agricultural Products*, MEMO/03, 13/II/2003. Puede consultarse en http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/legis/index_en.htm.

(*) Las opiniones del autor se expresan a título personal y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

Comisión CE (2003b), *Una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible* (COM (2003) 23). Texto disponible en http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm.

Comisión CE (2003c), *Propuestas de Reglamentos modificativos de los Reglamentos (CE) 1782/2003 y 827/68* (COM (2003) 698 de 18/XI/2003).

Commission EC (2003d), *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy. July 2002 Proposals. Impact Analyses*, Directorate-General for Agriculture, febrero 2003 (que incluye varios estudios, internos y externos, disponibles en http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep_en.pdf).

Commission CE (2004a), *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, Compétitivité, Coopération* (COM (2004) 107 de 18/II/2004 que puede consultarse en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3 /cohesion3_fr.htm.

Comisión CE (2004b), *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2004) 101 de 10/II/2004.

Comisión CE (2004c), *Propuesta de asociación UE-África en apoyo del desarrollo del sector algodonero*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2004) 87 de 12/II/2004).

Comisión CE (2004d), *Cadenas de productos básicos, dependencia y pobreza – Propuesta de plan de acción de la UE*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2004) 89 de 12/II/2004).

Convención Europea (2003), *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica (20/VI/2003), Oficina de Publicaciones. El Capítulo agrario se encuentra en la Parte III (*De las políticas y el funcionamiento de la Unión*), Título III, Capítulo III (*Políticas de otros ámbitos específicos*), Sección 4 (*Agricultura y pesca*), Artículos III-116 a III-123 (textos disponibles en <http://european-convention.eu.int/Treaty/cv0082.es03.pdf>).

Cork Declaration, The (1996), *A Living Countryside*, 9/XI/1996.

Delorme, H. (dir.) (2004), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences Po, París.

Doyon, M., D.M. Govin y N. Paillat (2002), “Analyse critique du concept d'ESP – Application au secteur laitier”, *Economie Rurale*, 272, diciembre 2002, pp. 74-87.

Eurostat (2002), *Comptes Economiques de l'Agriculture (CEA)*, Luxembourg.

Eurostat (2003), “Confirmation du recul du revenu agricole dans l'UE-15 en 2002: -3,8% en termes réels”, *Statistiques en bref, Agriculture et pêche*, 9/2003, Luxembourg.

FAPRI-Food and Agricultural Policy Research Institute (2003), *Analysis of the CAP Reform Agreement*, FAPRI Staff Report 2-03, University of Missouri-Columbia, septiembre 2003 (disponible en <http://www.fapri.missouri.edu>).

FAPRI-Ireland Partnership (2003), *The Luxembourg CAP Reform Agreement: Analysis of the Impact on EU and Irish Agriculture*, Teagasc Rural Economy Research Centre, Dublín, 14/VIII/2003 (disponible en <http://www.tnet.teagasc.ie/fapri>).

FDA-Food and Drug Administration (2002), *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*. Cabe resaltar sus Secciones 303 (consignación de productos), 305 (registro de establecimientos), 306 (trazabilidad) y 307 (declaración previa de expediciones). Texto disponible en <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html>.

FOI (2003), *Note on the Harbison Draft on Modalities in the WTO Agriculture Negotiations*, Agricultural Policy Research Division, 11/III/2003 (disponible en <http://www.foi.dk>).

Fernández Salido, J. (2003), “La liberalización comercial agrícola y sus efectos negativos sobre los países en vías de desarrollo: un análisis crítico de los acuerdos de Marraquech”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 198, pp. 99-120.

Gale, F y J. Hansen (2003), *China's Exports Outpaced Imports During WTO Year One*, USDA-Electronic Outlook from the Economic Research Service, FAU-79-02, agosto 2003).

Gallezot, J. (2003), *Real Access to the EU's Agricultural Market*, INRA, 24/VII/2003. Puede consultarse en http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/legis/index_en.htm.

- Germanwatch (2004), *Stop Dumping. Promote Food Security!* (en <http://germanwatch.org>).
- Guillaume, F. (2004), "L'agriculture, levier de développement du Sud", *Documents d'Information de l'Assemblée Nationale*, Délégation pour l'Union européenne, Rapport n° 1371, febrero 2004.
- Guyomard, H. y K. Le Bris (2003), *Multifunctionality, Agricultural Trade and WTO Negotiations. A Review of Interactions and Issues*, ENARPRI, Working Paper n° 4, diciembre 2003 (disponible en <http://www.enarpri.org>).
- ICTSD (2003), *Agriculture Negotiations at the WTO. Cancún Outlook Report*, abril 2003 (disponible en http://ictsd.org/ministerial/doha/docs/imp_iss.pdf).
- Josling, T. (2000), *Competing Paradigms in the OECD and their Impact on the WTO Agricultural Talks*, Paper presented to the Conference held in honor of Luther Tweeten on Challenging the Agricultural Economics Paradigm, Ohio State University, Columbus (Ohio), 10-11 septiembre, *mimeo*.
- Massot, A. (2000), "La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿a la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 188, pp. 9-66.
- Massot, A. (2003a), "Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dans la renégociation de la PAC", *Economie Rurale*, 273-274, enero-abril 2003, pp. 11-60.
- Massot, A. (2003b), "La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 1999, pp. 11-60.
- OECD (2001), *Towards an Analytical Framework*, COM/AGR/APM/TD/WP, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, París (disponible en <http://oecd.org/agr/>).
- OECD (2003a), *Farm Households Incomes. Issues and Policy Responses*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, París, enero 2003 (disponible en <http://oecd.org/agr/>).
- OECD (2003b), *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003. Highlights*, disponible en <http://oecd.org/agr/>.
- OMC (2003), *Solución de diferencias*. El listado de procedimientos, por orden cronológico, está disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.
- Paarlberg, P.L. et al. (2002), "Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations", *Review of Agricultural Economics*, 24 (2), pp. 322-335.
- Randall, A. (2002), "Valuing the Outputs of Multifunctional Agriculture", *European Review of Agricultural Economics*, 29 (3), pp. 289-307.
- Regidor, J.G. (2003), "Territorial Agriculture and Rural Development: From Agricultural Support to Territorial Policies", *The Future of Rural Policy*, OCDE, París.
- Salzburg Declaration, The (2003), *Planting Seeds for Rural Futures – Building a Policy that can Deliver our Ambitions*, The European Conference on Rural Development, 14/XI/2003.
- Tió, C. e I. ATANCE (2000), "La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 189, pp. 29-48.
- Sapir, A. (dir.) (2003), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, julio 2003.
- University of Tennessee-APAC (2003), *Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee (disponible en <http://www.agpolicy.org>).
- USDA-ERS (2002), "The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets", *Agriculture Information Bulletin*, 778, noviembre 2002 (disponible en <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill>).
- USDA-ERS (2003a), *Farm Payments: Decoupled Payments Increase Households' Well-Being*, Amber Waves, febrero 2003 (disponible en <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/Feb03/Features/FarmPayments.htm>).
- USDA (2003b), *Grow Tax Relief Reconciliation Act* (disponible en <http://www.usda.gov/news/releases/2003/06/0182.htm>).

USDA-ERS (2004), *US-EU Food and Agriculture Comparisons*, Agriculture and Trade Reports, WRS 04-04.